



**Centro Universitário de Brasília – UniCEUB**  
**Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais –**  
**FAJS**  
**Curso de Direito**

**ELISA HAMÚ ALMEIDA**

**A APLICABILIDADE DO ORÇAMENTO IMPOSITIVO**

**Brasília**  
**2015**

**ELISA HAMÚ ALMEIDA**

**A APLICABILIDADE DO ORÇAMENTO IMPOSITIVO**

Monografia apresentada como requisito para conclusão do curso de bacharelado em Direito pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais do Centro Universitário de Brasília – UniCEUB.

Orientador: Prof. Rodrigo Augusto de Medeiros

**Brasília**  
**2015**

**ELISA HAMÚ ALMEIDA**

**A APLICABILIDADE DO ORÇAMENTO IMPOSITIVO**

Monografia apresentada como requisito para conclusão do curso de bacharelado em Direito pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais do Centro Universitário de Brasília – UniCEUB.

Orientador: Prof. Rodrigo Augusto de Medeiros

Brasília, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2015.

Banca Examinadora

---

Rodrigo Augusto de Medeiros  
Prof. Orientador

---

---

Prof. Examinador

---

---

Prof. Examinador

## RESUMO

A pesquisa será apresentada de forma a elucidar o mecanismo financeiro atualmente vigente no Brasil, bem como as consequências da modificação de seus preceitos por meio do Orçamento Impositivo. Primeiramente, o desenvolvimento histórico da política orçamentária será explanado para que melhor se compreenda como se deu a evolução do processo orçamentário entre os Poderes Legislativo e Executivo até os dias atuais. Posteriormente, o presente estudo pretende definir o conceito de orçamento e estabelecer quais são os princípios norteadores para sua elaboração. Em seguida, a natureza jurídica do orçamento público será analisada para que se compreenda seu caráter vinculante bem como a discricionariedade em matéria orçamentária. Relevante se faz delimitar a influência do presidencialismo de coalizão na feitura da peça orçamentária para que se possa compreender os termos pelos quais a Emenda Constitucional n. 86 foi promulgada. Por fim, pretende-se propor novas abordagens ao modelo orçamentário atual.

**Palavras-chave:** Direito Financeiro. Orçamento impositivo. Emendas individuais. Presidencialismo de coalizão.

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ADI	- Ação Direta de Inconstitucionalidade
Art.	- Artigo
CF	- Constituição Federal
CMO	- Comissão Mista do Orçamento
DPU	- Defensoria Pública da União
EC	- Emenda Constitucional
EUA	- Estados Unidos da América
Inc.	- Inciso
LDO	- Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	- Lei Orçamentária Anual
LOAS	- Lei Orgânica da Assistência Social
LRF	- Lei de Responsabilidade Fiscal
MP	- Medida Provisória
N.	- Número
PAC	- Programa de Aceleração do Crescimento
PEC	- Proposta de Emenda Constitucional
PPA	- Plano Plurianual
STF	- Supremo Tribunal Federal
SUS	- Sistema Único de Saúde

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	8
1 EVOLUÇÃO DA ATIVIDADE FINANCEIRA NO BRASIL .....	14
1.1 Desenvolvimento histórico da política orçamentária .....	14
2 O PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO .....	25
2.1 Definição de orçamento público.....	25
2.2 Procedimento de elaboração do planejamento orçamentário .....	26
2.3 Os principais princípios norteadores da atividade financeira .....	26
2.3.1 <i>Princípio da eficiência da Administração Pública</i> .....	26
2.3.2 <i>Princípio da exclusividade</i> .....	27
2.3.3 <i>Princípio da não vinculação de receita de impostos</i> .....	28
2.3.4 <i>Princípio da responsabilidade na gestão fiscal</i> .....	32
3 NATUREZA JURÍDICA DO ORÇAMENTO PÚBLICO .....	35
3.1 Do caráter vinculante e da discricionariedade em matéria orçamentária	35
3.2 A atuação dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário perante o planejamento orçamentário .....	38
4 DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZAÇÃO .....	45
4.1 A influência do presidencialismo de coalizão perante a propositura de emendas individuais.....	45
5 A EMENDA CONSTITUCIONAL N. 86.....	54
5.1 Características da Emenda Constitucional n. 86 .....	54

<b>6 PROPOSTAS ALTERNATIVAS AO SISTEMA FINANCEIRO ATUAL.....</b>	<b>67</b>
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>73</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>77</b>

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1 – Emendas individuais aprovadas por setor (em milhões de R\$).....</b>	<b>63</b>
<b>Tabela 2 – Pagamentos efetuados entre janeiro e dezembro (em milhões de R\$).....</b>	<b>64</b>

## INTRODUÇÃO

O objeto da pesquisa fundamenta-se na definição, aplicabilidade, funcionalidade e implicações do orçamento impositivo, tendo como escopo analisar a Emenda Constitucional (EC) n. 86, que alterou os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal (CF) de 1988.

Primeiramente, para a realização de tal exame, devem ser estabelecidos os parâmetros históricos socioeconômicos que fundamentaram a promulgação da referida Emenda, que tem como alicerce a barganha de votos por meio de um sistema coronelista e clientelista de governo. Posteriormente, será definido o conceito de orçamento público, seu procedimento de elaboração e os princípios que o norteiam para que se delimite sua natureza jurídica, para que se compreenda seu caráter vinculante e para que se levantem os questionamentos acerca da discricionariedade do Poder Executivo perante a execução do planejamento orçamentário.

Em seguida, se faz necessário uma análise acerca da dinâmica do presidencialismo de coalizão que embasa a relação de poder entre as esferas executivas e legislativas e um estudo sobre o método de destinação dos ativos públicos para que se compreenda como este sistema de governo impactou a ordem financeira vigente e em que medida a alteração dos artigos 165, 166 e 198 da CF/88 modificou essa realidade. Outrossim, devem ser estabelecidas as características da Emenda Constitucional nº86 e os questionamentos doutrinários acerca dos parâmetros nos quais ela se fundamenta. Por fim, o presente estudo visa analisar alternativas ao modelo orçamentário atual.

De acordo com Aliomar Baleeiro<sup>1</sup>, o orçamento público é o mecanismo legal de previsão de despesas e arrecadação de receitas autorizadas pelo Poder Legislativo ao Poder Executivo por um período determinado, ou seja:

---

<sup>1</sup> BALEEIRO, Aliomar. *Uma introdução à ciência das finanças*. Rio de Janeiro: Forense, 1960. p. 364.



“[...] o ato pelo qual o Poder Legislativo prevê e autoriza ao Poder Executivo, por certo período e em pormenor, as despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica ou geral do país, assim como a arrecadação das receitas já criadas em lei.”

Cabe ressaltar que parte da doutrina entende que o orçamento não passa de ficção normativa, já que antes da promulgação da EC n. 86 a execução da lei orçamentária aprovada pelo Congresso não obrigava o Poder Executivo, ou seja, o Administrador Público possuía discricionariedade para decidir sobre o repasse de verbas e sobre a execução do planejamento orçamentário de acordo com os dispositivos sancionados pelo Poder Legislativo. Neste sentido, de acordo com Kiyoshi Harada<sup>2</sup>, o orçamento financeiro não possui a devida relevância, uma vez que:

“Lamentavelmente, entre nós, o orçamento longe de espelhar um plano de ação governamental, referendado pela sociedade, tende mais para o campo da ficção. Tanto é assim que a União já ficou duas vezes sem orçamento aprovado, como resultado de divergências entre o Parlamento e o Executivo em torno de algumas das prioridades nacionais, sem que isso tivesse afetado a rotina governamental.”

O ordenamento financeiro brasileiro é compreendido pelo Plano Plurianual (PPA) - responsável por delimitar os objetivos, as metas e as diretrizes da Administração Pública por um período de quatro anos, pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) – estabelece as prioridades para o exercício financeiro do ano seguinte bem como orienta e impõe os limites do orçamento anual e pela Lei Orçamentária Anual (LOA) – que define as metas que serão atingidas naquele ano.

Com relação ao PPA, pode-se afirmar que este é norma de eficácia abstrata, já que por ser mais genérico não possui densidade normativa. Parte da doutrina entende que o PPA é o elemento que torna a integração entre orçamento de médio e longo prazo ineficiente, tendo em vista que está sujeito à flutuação da estabilidade política e econômica do país. Porém, mesmo sendo mais genérico, o PPA é essencial ao planejamento econômico, haja vista que seu conteúdo abstrato materializa a execução dos dispositivos contidos na LOA.

---

<sup>2</sup> HARADA, Kiyoshi. *Direito financeiro e tributário*. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 63.

A LDO pode ser definida como sendo um elo entre o PPA e a LOA, pois retrata as prioridades econômicas estabelecidas em médio prazo a serem concretizadas em um curto prazo, sendo elaborada anualmente pelo poder executivo para estipular os parâmetros da LOA. Desta feita, a LOA, por ser mais detalhada, por possuir objeto mais específico, por ter maior densidade normativa e por ter vigência anual é considerada mais eficaz uma vez que, consubstanciada no princípio da legalidade, viabiliza a exigibilidade de determinadas condutas por parte do Estado. Em contrapartida, quando a LOA não disciplina as despesas com concreção suficiente para se identificar uma conduta exigível do governo, sua eficácia e exigibilidade são restringidas.

O procedimento normativo implica um conjunto de decisões acerca das prioridades e necessidades econômicas a serem atingidas em âmbito federal, visando solucioná-las através do estabelecimento de metas de longo e curto prazo. Esses atos normativos introduzem um encadeamento lógico na programação orçamentária à medida que se parte dos problemas sociais regionalizados e dos recursos disponíveis para se definir as ações administrativas a serem tomadas. Neste sentido, preleciona Kiyoshi Harada<sup>3</sup>:

“O incentivo regional, que a Constituição permite, visa o desenvolvimento de determinada região congregando Estados e Municípios de características assemelhadas em termos geofísicos, sociais e econômicas, ao passo que o incentivo setorial apenas busca estimular determinada atividade produtiva independentemente do local onde se situe.”

Historicamente, a estipulação de como se dará o direcionamento de verbas e de como serão estabelecidas as prioridades econômicas responsáveis por fomentar o desenvolvimento homogêneo de todas as esferas federativas fundamenta-se em matéria controversa, haja vista que desde os tempos de Brasil colonial constata-se esquemas de favoritismos políticos – responsáveis por deturpar o sistema de repasse de verbas entre o Poder Executivo e Legislativo. Tal procedimento pode ser averiguado através da obra de Victor Nunes Leal, que esclarece como se deu a interferência do poder privado no poder público, vez que o repasse de verbas no Brasil do século XIX era condicionado pela influência política

---

<sup>3</sup> HARADA, Kiyoshi. *Direito financeiro e tributário*. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 80.

que os grandes latifundiários detinham sobre o restante da população. Assim, é preciso observar as palavras de Harada<sup>4</sup>:

“Na influência da política local sobre os julgamentos populares podemos observar, nitidamente, como a autoridade própria dos “coronéis”, derivada de sua ascendência econômica e social, é reforçada pela autoridade de empréstimo, recebida do governo estadual através do compromisso característico do “coronelismo”.”

Essa polarização socioeconômica existente entre os “coronéis” e os trabalhadores comuns foi responsável por instituir o sistema de barganha vigente até os dias atuais, no qual aqueles que compõem com a bancada governista detêm maior prestígio político e possuem acesso facilitado à liberação de emendas. Esta simbiose entre os poderes gerou um círculo vicioso que, em função do presidencialismo de coalizão, vem se perpetuando ao longo do tempo, haja vista que conforme explicitado, para terem acesso à liberação de verbas por meio de emendas, os parlamentares votam de acordo com as exigências do Executivo, que por sua vez privilegia aqueles que apoiam suas iniciativas. Deste modo, Fernando Limongi<sup>5</sup> afirma que “o Executivo controla a agenda legislativa, logrando aprovar a maioria de suas proposições porque ancorado por sólido e consistente apoio partidário.”.

Daí se deu o surgimento dos questionamentos acerca da necessidade de se estabelecer uma nova forma de transferência de verba pública, culminando na promulgação da Emenda Constitucional nº86, que caracteriza o orçamento impositivo e estabelece o caráter vinculante obrigatório das dotações provenientes de emendas individuais.

Antes da promulgação da referida emenda, a discussão acerca da aplicabilidade do orçamento impositivo se dava com enfoque em seu caráter, se autorizativo ou não. Neste sentido, parte da doutrina sustenta que o orçamento público deveria perder sua discricionariedade bem como seu caráter autorizativo, tolhendo as prerrogativas do Poder Executivo em decidir sobre a execução de

---

<sup>4</sup> HARADA, Kiyoshi. *Direito financeiro e tributário*. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 106.

<sup>5</sup> LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil. Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. *Novos Estudos*, n. 76, p. 17-41, nov. 2006. Disponível em: <[http://www.cebrap.org.br/v2/files/upload/biblioteca\\_virtual/LIMONGI\\_A%20democracia%20no%20Brasil.pdf](http://www.cebrap.org.br/v2/files/upload/biblioteca_virtual/LIMONGI_A%20democracia%20no%20Brasil.pdf)>. Acesso em: 02 mar. 2014.

despesas e receitas no âmbito das emendas individuais em conformidade com as previsões contidas no orçamento aprovado pelo Congresso. Tal entendimento corrobora com o sustentado por Lucio Remuzat Rennó Junior e Carlos Eduardo Ferreira Pereira Filho<sup>6</sup>, pois estes afirmam que “a influência do executivo é, de fato, desmedida por que é ele que inicia o processo, com a formulação da lei orçamentária anual, e o finaliza, autorizando gastos.”.

Em contrapartida, havia uma corrente doutrinária que previa a flexibilização do orçamento, ou seja, não vinculá-lo ao Poder Legislativo. Esta corrente entende que atribuir o caráter impositivo ao orçamento seria infringir o princípio da tripartição de poderes, uma vez que neste caso, o Poder Executivo não teria qualquer possibilidade de negociação acerca das finanças públicas e estaria absolutamente submisso ao planejamento aprovado pelo Congresso. Neste sentido, esta corrente entende que sem a implementação do orçamento impositivo assegurar-se-iam os benefícios do atual poder de barganha existente entre o Poder Executivo e Legislativo, haja vista que as emendas parlamentares são negociadas a fim de que os interesses econômicos estabelecidos no PPA possam ser cumpridos. Este entendimento fundamenta-se na necessidade de não se engessar e comprometer ainda mais o orçamento público com receitas vinculadas, pois a governabilidade demanda flexibilidade para ser eficiente. Neste sentido, afirma Rodrigo Luís Kanayama<sup>7</sup>:

“O planejamento perde seu caráter variável —faculdade de agir ou não agir — e torna-se obrigatório — deve agir —, dificultando qualquer modificação por qualquer motivo que seja. Por exemplo, na atual configuração, o administrador poderia, por vontade própria, deixar de atender a uma dotação orçamentária para atender a outra prevista, por conveniência ou oportunidade, abandonando o outro gasto orçado.”

---

<sup>6</sup> RENNÓ JUNIOR, Lucio Remuzat; PEREIRA FILHO, Carlos Eduardo Ferreira. Gastos públicos, emendas orçamentárias do Legislativo e Inclusão dissipativa nos Municípios brasileiros: 1998 a 2010. *XVIII Prêmio Tesouro Nacional – 2013*, Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/agencia/pdf/EmendasOr%C3%A7amentoEfeitoPositivo.pdf>>. Acesso em: 29 jul. 2015.

<sup>7</sup> KANAYAMA, Rodrigo Luís. A ineficiência do orçamento público impositivo. *Revista de Direito Público da Economia*, Belo Horizonte, a. 7, n. 28, p. 127-144, out./dez. 2009. Disponível em: <[http://www.academia.edu/1353972/A\\_inefici%C3%A7%C3%A3o\\_do\\_or%C3%A7amento\\_p%C3%BAblico\\_o\\_impositivo](http://www.academia.edu/1353972/A_inefici%C3%A7%C3%A3o_do_or%C3%A7amento_p%C3%BAblico_o_impositivo)>. Acesso em: 29 jul. 2015.

Apesar da divergência doutrinária, a EC n. 86 foi promulgada e garantiu a destinação obrigatória de 1,2% da Receita Corrente Líquida para as emendas individuais dos parlamentares, exigindo que metade deste montante fosse designado aos serviços em prol da saúde pública. Com isso, outros debates acerca das implicações e dos efeitos ocasionados por esse repasse foram levantados. No entanto, cabe ressaltar que em virtude do panorama político atual, no qual a corrupção e os resquícios do coronelismo ainda imperam, a execução obrigatória de emendas parlamentares é um tema polêmico que merece maiores elucidações.

Não está claro se é mais prudente garantir um montante fixo aos parlamentares para que estes fortaleçam suas bases eleitorais ou permitir que o Poder Executivo selecione, em seu próprio benefício, quais propostas devam ser acatadas ou não, mantendo dessa forma o sistema de submissão do Poder Legislativo. Neste sentido, um fato é certo, a Emenda Constitucional nº86 é responsável por modificar a maneira como dialogam as duas esferas de poder, haja vista que o Congresso agora possui autonomia para direcionar as verbas provenientes das emendas individuais sem a interferência política da Administração Pública.

## 1. EVOLUÇÃO DA ATIVIDADE FINANCEIRA NO BRASIL

### 1.1 Desenvolvimento histórico da política orçamentária

Para que se possa compreender a estrutura e a dinâmica da política atual bem como a destinação que se dão aos ativos financeiros, deve-se primeiramente elaborar uma análise histórica que ilustre a origem e evolução do sistema político brasileiro. Através da obra de Victor Leal Nunes, qual seja o livro intitulado *Coronelismo, enxada e voto*, pode-se compreender o surgimento de vários institutos que atualmente são tão caros à política brasileira.

Por meio da caracterização do que o autor denomina de voto de cabresto, da elucidação da gênese do coronelismo no Brasil e da compreensão da dinâmica política do início do século XIX até o século XX, torna-se possível assimilar os motivos pelos quais a barganha entre os parlamentares para favorecerem suas bases eleitorais e suas alianças políticas é tão presente nas casas do congresso – legado do patriarcalismo do período colonial, bem como compreender a relação de troca de favores entre os Poderes Executivo e Legislativo que tanto dificultou o processo de promulgação da Emenda Constitucional (EC) n. 86.

No intervalo temporal compreendido entre a Primeira República e a promulgação da Constituição de 1946, a estrutura econômica do país permitiu a coexistência do poder privado com o poder público de forma anômala. No período colonial, por ser o Brasil controlado pela Corte Portuguesa, o abismo social existente entre os senhores rurais – herdeiros das terras brasileiras - e o restante da população foi o responsável por perpetuar um sistema deturpado de controle patriarcal delimitado por meio da influência econômica. Cabe ressaltar que a administração pública era controlada unicamente por livre escolha da Corte, em que se predominava a exploração agrícola para produção de matéria-prima à custa de trabalho em condições precárias e por isso não se podia mencionar qualquer força de poder público genuinamente brasileiro. Neste sentido, preleciona Victor Nunes Leal<sup>8</sup>:

---

<sup>8</sup> LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o Município e o regime representativo no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012. p. 118.

“No período colonial a representação era limitada ao governo do município, e na estrutura social, muito simples, da época, dominava incontestavelmente a nobreza rural sobre a massa informe dos escravos e agregados, limitada somente pelo absolutismo da Coroa no que mais de perto lhe afetasse.”

Antes da promulgação da Constituição de 1824, o cenário eleitoral brasileiro era caracterizado por fraudes e violência, haja vista que as mesas eleitorais que ditavam os certames do procedimento de sufrágio eram compostas por pessoas indicadas pelos latifundiários que detinham inegável poder econômico e que acumulavam diversas atribuições – poder de polícia, poder administrativo e poder judicial. Conforme alegado por Victor Nunes Leal<sup>9</sup>, “a justiça eletiva, com atuação nos municípios, constituía importante instrumento de dominação do senhorio rural, cuja influência elegia juízes e vereadores e demais funcionários subordinados às câmaras.”. Portanto, isto lhes permitia manipular o resultado das urnas e assegurar que seus interesses fossem garantidos.

Com a Constituição de 1824, o Poder Moderador, que tinha como escopo criar câmaras eletivas para dividir a administração do país em comarcas, distritos e termos para garantir a “presidência da municipalidade”, manteve o direito de sufrágio apenas aos “homens bons e povo”. De acordo com Victor Nunes Leal<sup>10</sup>, consideravam-se “homens bons” os que já haviam ocupado cargos da municipalidade ou “costumavam andar na governança” da terra, fato que manteve a restrição do corpo de eleitores e não contribuiu para ascensão da questão eleitoral.

Neste período a fraude, a violência e a troca de favores continuavam a refletir diretamente no resultado das urnas. Isto se deve ao fato de que a força policial local também estava no comando dos grandes fazendeiros alinhados ao governo, em especial os delegados e subdelegados de polícia, uma vez que, de acordo com Victor Nunes Leal<sup>11</sup>:

“A nomeação dessas autoridades é de sumo interesse para a situação dominante no município e constitui uma das mais valiosas prestações do Estado no acordo político com os chefes locais. Embaraçar ou atrapalhar negócios ou iniciativas da oposição, fechar os olhos à perseguição dos

---

<sup>9</sup> LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o Município e o regime representativo no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012. p. 98.

<sup>10</sup> Ibidem, p. 61.

<sup>11</sup> Idem, p. 35.

inimigos políticos, negar favores e regatear direitos ao adversário — são modalidades diversas da contribuição do governo estadual à consolidação do prestígio de seus correligionários no município. Mas nada disso, via de regra, se compara a esse trunfo decisivo: pôr a polícia do Estado sob as ordens do chefe situacionista local.”

Em decorrência da disparidade social e da influência política e econômica que os senhores de terra exerciam sobre a “massa humana que tira a subsistência das suas terras e vive no mais lamentável estado de pobreza, ignorância e abandono”<sup>12</sup>, atribuiu-se aos fazendeiros um status de verdadeiros coronéis. Daí advém o termo “coronelismo”, que se baseava na troca de interesses oferecidos pelo coronel por vantagens e benefícios que algum representante do poder público pudesse lhe proporcionar. Como preleciona Victor Leal Nunes<sup>13</sup>:

“O coronelismo é, sobretudo, um compromisso, uma troca de proveitos entre o poder público, progressivamente fortalecido, e a decadente influência social dos chefes locais, notadamente dos senhores de terras.”

Ademais, o fato de que a grande maioria da população era formada por trabalhadores analfabetos que não tinham nenhuma noção de dever cívico, aqueles que eram aptos a votar tornavam-se massa de manobra dos interesses políticos do coronel regional. Eis que surgiram os “votos de cabresto”, que podem ser caracterizados como um pequeno favor prestado ao coronel, que custeava as despesas referentes ao deslocamento, dentre outras amenidades necessárias para a votação, já que o ato de votar, por ser irrelevante aos moradores dos pequenos municípios em nada alterava suas realidades imediatas.

De acordo com Victor Nunes Leal<sup>14</sup>:

“A superposição do regime representativo, em base ampla, a essa inadequada estrutura econômica e social, havendo incorporado à cidadania ativa um volumoso contingente de eleitores incapacitados para o consciente desempenho de sua missão política, vinculou os detentores do poder público, em larga medida, aos detentores daquele rebanho eleitoral. Eis aí a debilidade particular do poder constituído, que o levou a compor-se com o

---

<sup>12</sup> LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o Município e o regime representativo no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012. p. 24.

<sup>13</sup> Ibidem, p. 44.

<sup>14</sup> Idem, p. 233.



remanescente poder privado dos donos de terras no peculiar compromisso do “coronelismo”.”

Além da subserviência no campo eleitoral, os trabalhadores rurais também estavam suscetíveis ao poderio dos coronéis no campo econômico, haja vista que, por beneficiarem-se da economia de exportação e por interagirem diretamente com os representantes do Estado, os coronéis possuíam acesso facilitado aos créditos bancários. Esse acesso permitia que o coronel emprestasse dinheiro ao trabalhador comum para que este pudesse complementar sua subsistência. Ademais, a influência perante os moradores do município era reforçada e intensificada quando, por empenho ou prestígio político, um coronel inaugurava alguma escola, posto de saúde ou proporcionava qualquer tipo de melhoria na localidade, por menor que fosse.

Tais melhorias eram patrocinadas pelos coronéis em virtude da ausência de destinação de receita pública do governo central aos municípios. Tendo em vista que era interesse do Estado concentrar o poder em suas mãos e controlar os chefes de governo local, a autonomia dos municípios foi tolhida. Com isso, ao Estado seria possível estabelecer o controle dos governadores e firmar um sistema coronelista, no qual os interesses governistas fossem sempre mantidos.

Desta forma, preleciona Victor Nunes Leal<sup>15</sup>:

“Entre nós, tanto o Executivo como o Legislativo e o Judiciário federais favoreceram a concentração de poder nos Estados à custa dos municípios. Aliás, a simples ideia de que os municípios, deixados à sua livre determinação, acabariam nas mãos de oligarquias locais -que se manteriam, em caso de contestação, pelo suborno e pela violência — conduzia muito naturalmente à conclusão de que era preciso dar ao Estado os meios de impedir aquela possibilidade. Porém o que costuma passar despercebido é que o governo estadual, habitualmente, não empregava tais instrumentos contra os amigos; só os utilizava contra os adversários.”

---

<sup>15</sup> LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o Município e o regime representativo no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012. p. 59.

Cabe ressaltar que de acordo com o suscitado pelo autor, na esmagadora maioria dos coronéis não se verificava qualquer ideologia política em que o foco se daria em sentido amplo, visando a melhoria da condição econômica do país como um todo. A mentalidade municipal predominante entre os chefes locais apenas era voltada aos proveitos pessoais que lhes seriam aferidos, não lhes importando se a proposta de governo apresentada por determinado candidato era coerente, ética e tampouco alinhada às necessidades e aos interesses da população.

A feição marcadamente governista do coronelismo e o consequente enfraquecimento da oposição se tornaram elementos determinantes para o panorama político da época. A fim de que se perpetuassem os favoritismos políticos, os chefes locais se valiam de métodos ilícitos de perseguição aos adversários, dentre outras estratégias ilegais, para que se mantivesse a solidariedade partidária entre o coronel e o representante do governo municipal. Neste molde também se enquadravam os representantes estaduais e federais, haja vista que uma base partidária fortalecida tinha maiores chances de ser reeleita.

Portanto, o paternalismo na política brasileira advém da época da “república velha”, onde se protegia a todo custo os copartidários com vistas à perpetuação indefinida de poder, sendo estes parlamentares em regra despreparados tecnicamente e desprovidos de qualquer ideal significativo.

De acordo com Victor Nunes Leal<sup>16</sup>, a falta de autonomia legal dos governos municipais é o fator responsável por gerar a atrofia da administração pública. Tendo em vista que a disponibilidade orçamentária era reduzida, os representantes municipais eram obrigados a outorgar uma autonomia extralegal aos coronéis. Assim, aquele autor<sup>17</sup> destaca:

“É justamente nessa autonomia extralegal que consiste a carta branca que o governo estadual outorga aos correligionários locais, em cumprimento da sua prestação no compromisso típico do “coronelismo”. É ainda em virtude dessa carta branca que as autoridades estaduais dão o seu concurso ou fecham os olhos a quase todos os atos do chefe local governista, inclusive a violência e outras arbitrariedades.”

---

<sup>16</sup> LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o Município e o regime representativo no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012. p. 59.

<sup>17</sup> Ibidem.

Portanto, como a autonomia legal estava atrelada a uma disponibilidade de recursos públicos reduzida, os chefes de governo municipal socorriam-se aos cofres dos coronéis para atenderem as demandas de sua localidade. Deste modo, recaíam sobre os coronéis diversas atribuições políticas, sendo eles responsáveis por nomear cargos públicos, aparelhar a polícia local dentre outras prerrogativas que se encontravam à margem da lei. Em decorrência deste fato, a maioria dos postos públicos era preenchida por pessoas incapacitadas e desprovidas de qualquer conhecimento técnico para tal, haja vista que apenas eram nomeadas por serem alinhadas aos interesses do coronel. Em virtude da falta de controle da administração estadual e federal, os cargos públicos oferecidos a estas pessoas se tornavam trampolins para a ascensão social, já que a corrupção e o desvio de verbas públicas não eram fiscalizados por nenhum órgão estatal.

Posteriormente, a Constituição de 1891 não versou sobre a autonomia de tributos para os municípios e manteve o sistema de dependência fiscal perante os Estados, além de não findar com o sistema governista, no qual a ascensão da carreira política era condicionada ao alinhamento da bancada à situação. Cabe ressaltar que este período foi marcado pela abolição da escravidão, Proclamação da República (1889) e pelo novo sistema de governo, que deixou de ser parlamentarista para tornar-se presidencialista, além de ter-se estabelecido a independência entre os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário.

A fim de sanar a má gestão administrativa e desmontar a máquina política da “república velha”, a legislação do governo provisório de 1930 instituiu em cada município um prefeito nomeado, que dispunha de um conselho de consultores, e estabeleceu um sistema de recursos, que segundo Victor Nunes Leal<sup>18</sup>, subia do prefeito ao interventor e deste ao chefe do governo nacional. Desta forma, hierarquizou-se a administração municipal, haja vista que esta se encontrava sob a guarida das esferas superiores de poder.

Com o fito de moralizar a administração e fiscalizar a execução do plano orçamentário municipal, criou-se o departamento de municipalidades, órgão estadual que tinha como atribuição além do controle fiscal, prestar assistência técnica capacitada aos municípios e exercer a tutela legislativa do governo estadual sobre a

---

<sup>18</sup> LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o Município e o regime representativo no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012. p. 51.

gerência administrativa municipal. Neste sentido, segundo Victor Nunes Leal<sup>19</sup>, cabia, enfim, a esse órgão, dependente diretamente do interventor, exercer a extensa tutela que a legislação em vigor outorgava ao governo estadual sobre a vida administrativa dos municípios. Esta inovação da logística administrativa, que visava aperfeiçoar a gestão municipal tornando-a mais produtiva e eficaz no que concerne a diminuição da dívida pública, não atingiu o objetivo almejado, de modo que o poder legal atribuído aos governos estatais não foi suficiente para minar a influência política enraizada dos coronéis, uma vez que, de acordo com Victor Nunes Leal<sup>20</sup>, “a política dos “coronéis” consistia precisamente nesta reciprocidade: carta branca, no município, ao chefe local, em troca do seu apoio eleitoral aos candidatos bafejados pelo governo do Estado.”.

Deste modo, a reciprocidade de favores entre o governo do Estado e os municípios perpetuou-se e atingiu novos patamares na promulgação da Constituição de 1934, uma vez que, em virtude da nova carta constitucional, aumentou-se a receita dos municípios - com o intuito de garantir-lhes autonomia – e fortaleceram-se as premissas dos departamentos de municipalidades. Conforme preleciona Victor Nunes Leal<sup>21</sup>:

“Houve, pois, contradição na obra da Constituinte de 1934: ao mesmo tempo em que procurava, por um lado, garantir melhor a autonomia municipal, por outro, conscientemente ou não, permitia aos Estados, através dos departamentos de municipalidades, exercer tutela administrativa e política sobre as comunas.”

Com a promulgação da Constituição Federal de 1937, correspondente ao período do Estado Novo, Getúlio Vargas instaurou o regime provisório sob o sistema de tutela que reduziu a receita municipal, suprimiu a liberdade partidária, privando o município de qualquer órgão representativo, anulou a independência dos três poderes, sujeitou a administração municipal a um severo sistema de controle por meio da instauração, em cada Estado, de um Departamento Administrativo, além de ter mantido os departamentos de municipalidades. A principal atribuição de cada departamento era controlar e assessorar os governos municipais e estaduais, cujos

---

<sup>19</sup> LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o Município e o regime representativo no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012. p. 51.

<sup>20</sup> Ibidem, p. 52.

<sup>21</sup> Idem, p. 101.

decretos-leis proferidos pelos prefeitos e interventores deveriam ser previamente analisados e aprovados pelo crivo dos departamentos administrativos.

Desta feita, conforme afirma Victor Nunes Leal<sup>22</sup>:

“Esse órgão, cujos membros eram de livre nomeação do Presidente da República, deveria funcionar principalmente como instrumento de contraste do interventor. Na prática, porém, as nomeações eram feitas por indicação exclusiva do interventor, que passava a ter no departamento, não um fiscal, mas um aliado.”

Portanto, a anulação da autonomia municipal tinha como escopo atribuir maior poder ao chefe do governo federal, haja vista que os principais atos emanados da administração sujeitavam-se ao despacho presidencial, minando dessa forma o sistema de representação. Neste sentido, afirma Victor Nunes Leal<sup>23</sup>:

“Num regime que visava conferir poder incontestável ao chefe do governo, não seria de estranhar essa organização hierárquica, em que atos mezinhos da administração municipal, depois de longa peregrinação, vinham a ser decididos, em última instância, por despacho presidencial.”

Posteriormente, em virtude da promulgação da Constituição de 1946, em oposição à Constituição anterior atribuiu-se maior autonomia aos municípios, já que se acirrou o interesse pela arrecadação tributária e garantiu-se a eleição de prefeitos e vereadores. A nova Constituição possibilitou a criação pelos Estados de órgão especiais que mantivessem a tarefa de monitorar a atividade administrativa municipal que, segundo Victor Nunes Leal<sup>24</sup>:

“O projeto revisto adotou, finalmente, a solução que prevaleceu no texto definitivo: a fiscalização da administração financeira, especialmente a execução do orçamento, será feita, nos Estados e municípios, “pela forma que for estabelecida nas constituições estaduais”.”

---

<sup>22</sup> LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o Município e o regime representativo no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012. p. 55.

<sup>23</sup> Ibidem.

<sup>24</sup> Idem, p. 56.

Neste sentido, a fiscalização da administração financeira, em especial da execução orçamentária, se deu por meio das assembleias constituintes dos Estados, que se responsabilizavam por instituir órgãos de assistência técnica que tutelassem as comunas municipais. No entanto, mesmo contando com certa autonomia, os municípios continuavam submissos à tutela estadual de certa forma, já que a Constituição vinculou determinadas receitas municipais a destinações específicas que estariam sujeitas à regulamentação federal. A solução para tal imbróglio, segundo Victor Nunes Leal<sup>25</sup>, “seria a instituição de entidades especiais, com personalidade jurídica própria, dispondo de autonomia administrativa e financeira”, uma vez que esta seria a saída para a conciliação entre a autonomia municipal e a centralização de determinados serviços públicos. Porém, conforme suscitado pelo autor, mesmo que autônomo financeiramente, o município não estaria livre da influência política.

Em relação à eletividade, a Constituição de 1946 não foi capaz de sanar as fraudes e coações advindas da influência política dos coronéis por meio de sua reforma eleitoral, sendo incapaz de reduzir os índices da endêmica corrupção instaurada no sistema político brasileiro, haja vista que a representação continuava a ser invariavelmente governista. Acerca do exposto, preleciona Victor Nunes Leal<sup>26</sup>:

“A consequência necessária desse triste panorama é a manipulação do voto pelos chefes locais. E estes, dirigindo municípios diminuídos nos seus poderes e que só tem contado com minguada receita pública, não encontram saída satisfatória para seus interesses pessoais ou para o bem de suas localidades senão pelo conformismo político com a situação dominante no Estado.”

Tendo em vista que a base da política se alçava no domínio e exploração dos votos daqueles que historicamente não possuem orientação cívica, o controle político por meio da fraude, da violência e da barganha tornou o coronelismo inseparável do regime representativo brasileiro. Portanto, em consequência desta conjuntura política, consubstanciada em nosso arranjo agrário, os representantes dos partidos políticos deveriam entrar em acordo com os grandes latifundiários, estabelecendo a política coronelista, que por sua vez é paralela à política dos

---

<sup>25</sup> LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o Município e o regime representativo no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012. p. 57.

<sup>26</sup> *Ibidem*, p. 120.

governadores, responsável por firmar um acordo de interesses entre Estados, União e Municípios. Neste sentido, afirma Victor Nunes Leal<sup>27</sup>:

“Tanto um como outro — o compromisso dos governadores com os “coronéis” e o compromisso dos presidentes com os governadores — assentavam, portanto, na inconsciência do eleitorado rural e, por isso mesmo, no tipo de estrutura agrária predominante em nosso país.”

Em virtude destes acordos de conveniência, a figura do prefeito é de suma importância para o estudo da influência política na organização financeira federal, uma vez que os Estados se valiam da prerrogativa constitucional de indicação de cargo para a prefeitura para empossarem chefes locais que estivessem em consonância com seus interesses, utilizando-se de critérios políticos e não técnicos para esta nomeação. É em decorrência deste fato que Victor Nunes Leal<sup>28</sup> afirma que “muito menos que administrador, o prefeito tem sido, entre nós, acima de tudo, chefe político.” Portanto, a nomeação para prefeito de determinada localidade serviu e serve até os tempos atuais de trampolim para a carreira política de qualquer pessoa que almeje firmar-se nas casas do legislativo.

Segundo o deputado Domingues Velasco<sup>29</sup>, a solução seria legalizar o coronelismo ou procurar condições sociais diferentes daquelas que o alimentam, ou seja:

“A única solução honesta para a democracia liberal no Brasil é a eleição indireta e limitada, porque legaliza a instituição de fato que é o caciquismo. Se isso repugna aos Srs. Constituintes, teremos então de enveredar pelo caminho da libertação das massas rurais, garantindo-lhes o direito de subsistência, o direito ao trabalho e o direito à assistência, para que elas possam, na realidade, ser livres politicamente.”

Isto posto, o resultado do domínio dos votos por parte dos ditos coronéis fortalece o sistema de compromisso de todas as esferas de governo, perpetuando desta forma, a barganha entre seus membros e os consequentes favoritismos políticos, solapando qualquer possibilidade de oposição partidária. Neste diapasão,

<sup>27</sup> LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o Município e o regime representativo no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012. p. 59.

<sup>28</sup> Ibidem, p. 72.

<sup>29</sup> Idem, p. 229.

desde os tempos de Brasil Império a concentração de poder se dá por meio da subjugação e enfraquecimento do município, delegando-se representantes confiáveis para controlar e fiscalizar as atividades financeiras, políticas e administrativas das comunas.

Ademais, como consequência dessa herança coronelista, o Brasil se desenvolveu economicamente de forma desigual, proporcionando um agravamento da disparidade social e aumentando o abismo existente entre a classe política dominante e o cidadão comum. Tal fato, de acordo com Lucio Remuzat Rennó Junior e Carlos Eduardo Ferreira Pereira Filho<sup>30</sup>, agravou-se no período da ditadura:

“Como decorrência da combinação entre forte crescimento econômico e desigualdade social que se deu no período do regime militar, os governos democráticos que sucederam o regime militar têm sido fortemente pressionados pela crença da necessidade de inclusão social e de implementação de políticas de proteção. Esta crença não elimina o jogo da economia política (eleitor mediano) e dos grupos de interesse, mas enviesa este jogo a favor da inclusão. Ou seja, a crença cria ‘*an unlevel playing field*’ onde os mais organizados e mais ricos têm mais influência nos resultados de política.”

Portanto, em virtude do exposto, a decomposição do coronelismo apenas seria possível se fossem realizadas políticas públicas voltadas à alteração completa da estrutura agrária brasileira, uma vez que sem a liderança do coronel na dinâmica rural o governo não seria compelido a retribuir o favor decorrente dos votos de cabresto. Logo, para se alcançar um regime político democrático que fomenta os incentivos fiscais voltados à industrialização, pesquisa e desenvolvimento da sociedade brasileira como um todo, deve-se primeiramente exterminar o círculo vicioso que permeia as relações de poder presentes desde o tempo do Brasil colônia.

---

<sup>30</sup> RENNÓ JUNIOR, Lucio Remuzat; PEREIRA FILHO, Carlos Eduardo Ferreira. Gastos públicos, emendas orçamentárias do Legislativo e Inclusão dissipativa nos Municípios brasileiros: 1998 a 2010. *XVIII Prêmio Tesouro Nacional – 2013*, Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/agencia/pdf/EmendasOr%C3%A7amentoEfeitoPositivo.pdf>>. Acesso em: 29 jul. 2015.



## 2. O PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO

### 2.1 Definição de orçamento público

O orçamento pode ser definido como sendo um instrumento de direcionamento de toda a economia brasileira, haja vista que nele estão previstas as diretrizes para a estipulação do plano de governo em todas as áreas à que se destina o capital público. É através dele que se estabelecem as funções econômicas, programáticas, gerenciais e financeiras do Estado, tornando possível a diminuição das diferenças regionais dos Estados brasileiros, fomentando a economia privada, tolhendo a arbitrariedade executiva quando da instituição de novos impostos, conciliando os interesses sociais, dentre outros benefícios. Portanto, o orçamento público é uma ferramenta importantíssima para se gerenciar a entrada de capital público e a sua respectiva destinação, cuja elaboração deve observar os fundamentos legais estabelecidos na Constituição Federal (CF) de 1988, que preveem as regras de competência, atribuições e procedimento orçamentário, bem como os prazos, os requisitos próprios para sua elaboração e os princípios basilares de sua formação.

No entanto, para Harrison Ferreira Leite<sup>31</sup>, o orçamento público pode funcionar não apenas como um instrumento de controle eficaz de dotações financeiras, mas também como uma ferramenta poderosa de controle de interesses parlamentares, ou seja:

“Afirma-se que a feitura do orçamento é o lugar onde o lobby tem o local predileto, mas não o lobby como canal de representação dos interesses dos diversos segmentos da sociedade, e sim aquele que busca canalizar forças políticas para a obtenção de favores e benefícios.”

Portanto, para se compreender esta crítica, deve-se analisar primeiramente como se dá o procedimento para execução efetiva dos planos orçamentários.

---

<sup>31</sup> LEITE, Harrison Ferreira. *Autoridade da Lei Orçamentária*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011. p. 133.

## **2.2 Procedimento de elaboração do planejamento orçamentário**

Para ser implementado, o orçamento deve observar o devido procedimento legal, que consiste na elaboração da proposta do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA) por parte do Poder Executivo, que incluirá a proposta orçamentária elaborada pelos demais Poderes e pelo Ministério Público (MP), para o posterior envio ao Poder Legislativo. As duas casas do Congresso, na forma de regimento comum, ao receberem as propostas em uma comissão mista de senadores e deputados, as apreciarão, alterarão, proporão emendas e aprovarão o planejamento sugerido. Para James Giacomoni<sup>32</sup>, ao Poder Legislativo cabe, “aprovar a lei orçamentária, ou, dito de outra forma, cabe autorizar a cobrança das receitas e a realização das despesas públicas.”.

Posteriormente, o Poder Executivo disporá sobre a execução do orçamento aprovado vetando ou sancionando as emendas parlamentares, para por fim, executar o orçamento.

## **2.3 Os principais princípios norteadores da atividade financeira**

### ***2.3.1 Princípio da eficiência da Administração Pública***

Durante a elaboração do plano orçamentário devem ser observados alguns princípios norteadores da matéria financeira, quais sejam: princípio da eficiência da administração pública, princípio da exclusividade, da não vinculação de receita de impostos e o princípio da responsabilidade na gestão fiscal.

O princípio da eficiência da administração pública, promulgado pela Emenda Constitucional (EC) n.19, de 04 de julho de 1998, representa a desburocratização da máquina administrativa, uma vez que a obtenção de resultados positivos se tornou mais importante do que as formalidades dispensadas na consecução de qualquer planejamento. Ainda neste tocante, através das

---

<sup>32</sup> GIACOMONI, James. *Orçamento público*. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 292.

privatizações, das audiências públicas, dos referendos e da formulação de políticas públicas, tornou-se possível a aproximação do particular para com a administração pública e facilitou-se a obtenção de resultados positivos. Neste sentido, a participação popular é de suma importância quando se trata da formulação de orçamentos, pois são através de algumas iniciativas que se consolidam os interesses sociais, como é o caso da “lei da ficha limpa” e do Estatuto da Cidade, que organiza o planejamento urbanístico em conformidade com a vontade popular.

No ramo das finanças públicas, essa participação social também é relevante e tem sua significância reconhecida por alguns Municípios, que estabeleceram o orçamento participativo como sendo uma ferramenta consultiva para conectar a comunidade local na propositura de um projeto orçamentário. Neste sentido, afirma James Giacomoni<sup>33</sup>:

“O processo de elaboração do orçamento público, especialmente no âmbito municipal, pode ser aperfeiçoado pela participação da comunidade na análise e discussão dos problemas e na identificação das soluções que mais de perto dizem respeito aos interessados.”

Portanto, este princípio orçamentário é de suma importância, haja vista que além de otimizar a elaboração do planejamento com a simplificação de seus trâmites, também inclui na pauta orçamentária as demandas sociais que a população julga serem mais relevantes.

### **2.3.2 Princípio da exclusividade**

Em se tratando do princípio da exclusividade, previsto no § 8º, art. 165 da CF de 1988<sup>34</sup>, extrai-se que no projeto orçamentário não podem ser incluídos dispositivos que não versem sobre a fixação de receitas e despesas, bem como a

---

<sup>33</sup> GIACOMONI, James. *Orçamento público*. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 258.

<sup>34</sup> “Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: [...] § 8º - A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.” Cf. BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 29 jul. 2015.

impossibilidade de propositura de emenda parlamentar que não se fundamente em matéria orçamentária, para que a natureza do projeto orçamentário não seja desvirtuada e perca seu propósito.

Com a discriminação das receitas e despesas, torna-se mais fácil a identificação da origem e da destinação da aplicação dos recursos públicos, possibilitando um controle mais eficiente acerca das verbas empenhadas, delimitando o teor da competência do Poder Legislativo em matéria orçamentária e o nível de vinculação da Administração Pública. No entanto, a abrangência desse princípio e o detalhamento da ação governamental podem variar de acordo com a influência e o controle que o Parlamento exerce sobre a Administração Pública, fortalecendo ou não os laços entre Poder Executivo e Poder Legislativo. No entanto, a delimitação da ação administrativa pela LOA não pode ser efetuada a ponto de engessar a atuação do administrador público, uma vez que por mais que esse princípio tenha a função de efetivar um maior controle interno e externo da Administração Pública, ela não pode ter tolhida sua flexibilidade à adequação das variações das situações concretas.

### **2.3.3 Princípio da não vinculação de receita de impostos**

O princípio da não vinculação, ou princípio da não afetação de receitas, merece maior atenção no caso em tela, e dele extrai-se que a destinação de verbas públicas deve ser voltada ao provimento de execução de obras públicas e serviços públicos gerais. Porém, conforme prevê o § 8º do art. 165, bem como o inc. IV do art. 167<sup>35</sup>, a vinculação de tributos é possível em alguns casos, e dentre eles incluem-se aqueles que se destinam a garantir operações de crédito por intermédio de antecipação de receitas. Este princípio, portanto, possui o escopo de vedar a vinculação de crédito variável para alguma atividade financeira específica.

---

<sup>35</sup> “Art. 167. São vedados: [...] IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo.” Cf. BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 29 jul. 2015.

Entretanto, em decorrência da possibilidade de vinculação de receitas fixas previstas na legislação (produto de arrecadação de taxas, empréstimos, contribuições sociais, econômicas e de intervenção no domínio público e os impostos), associadas à criação de inúmeros fundos governamentais dos mais variáveis alcances que, em seu procedimento de instauração, muitas vezes não respeitam os princípios constitucionais, um imenso contingente de verbas públicas está atualmente vinculada a uma destinação específica, em desacordo com o princípio da não afetação. Este é o posicionamento adotado por James Giacomoni<sup>36</sup>, que ressalta que “[...] as virtudes do dispositivo constitucional são anuladas pelo grande número de ressalvas que possibilitam a vinculação legal da receita de parcela importante dos impostos.”. Ainda neste diapasão, Pereira e Mueller<sup>37</sup>

“[...] afirmam que o Congresso só pode influir nos recursos da rubrica investimentos, o que significa que os parlamentares possuem pouca influência no orçamento, pois a maior parte dos itens não está ao alcance das emendas e a outra parte é rigidamente controlada pelo Poder Executivo.”

Com a devida aplicação deste princípio, a flexibilização do administrador para alocar os recursos públicos, referentes às dotações fixas e variáveis, de acordo com a necessidade da situação fática apresentada é facilitada. As dotações fixas são aquelas que têm execução obrigatória, como é o caso dos encargos com funcionários, por exemplo. De acordo com Edilberto Carlos Pontes Lima<sup>38</sup>:

“As despesas com transferências a estados e municípios, pessoal e encargos, benefícios previdenciários, abono e seguro-desemprego, Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), transferências referentes à Lei Kandir, subsídios e subvenções e com o Sistema Único de Saúde (SUS) – despesas que o governo não tem como deixar de fazer – abrangem quase 90% das despesas totais. Em outras despesas também se encontram itens de caráter obrigatório, tais como, custeio dos ministérios e continuação de obras iniciadas no passado, em que a interrupção causaria grandes

<sup>36</sup> GIACOMONI, James. *Orçamento público*. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 75.

<sup>37</sup> MENEZES, David Curtinaz; PEDERIVA, João Henrique. Orçamento impositivo: elementos para discussão. In: *Congresso CONSAD de Gestão Pública*, n. 7, Brasília, 25, 26 e 27 de março de 2014. Disponível em: <[http://banco.consad.org.br/bitstream/123456789/1137/1/C7\\_PP\\_OR%C3%87AMENTO%20IMPOSITIVO.pdf](http://banco.consad.org.br/bitstream/123456789/1137/1/C7_PP_OR%C3%87AMENTO%20IMPOSITIVO.pdf)>. Acesso em: 22 fev. 2015.

<sup>38</sup> LIMA, Edilberto Carlos Pontes. Algumas observações sobre orçamento impositivo no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n. 26, p. 5-15, jun./dez. 2003. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/56/66>>. Acesso em: 1º out. 2013.

prejuízos ao erário. Portanto, sobra pouca margem para dispêndios realmente discricionários.”

Já as dotações variáveis, são aquelas que não estão amparadas em lei e limitam os créditos. Desta forma, o critério de flexibilidade deve ser empregado em relação às dotações variáveis, já que em decorrência da instabilidade política e incerteza econômica existentes no Brasil, não se pode prever com exatidão como se dará o orçamento planejado a longo prazo, sendo necessária certa flexibilização acerca dos gastos orçados. Por isso, o princípio da não afetação é de suma importância, pois evita o engessamento fiscal, que poderia acarretar em desequilíbrio financeiro, uma vez que um programa de menor importância poderia receber um montante excessivo de verba em detrimento de outro que tenha maior prioridade.

Com a EC n. 3/1993, que alterou o art. 167 da CF de 1988, proibiu-se a vinculação de receitas de impostos em benefício de qualquer órgão, fundo ou despesa, ressalvados os casos previstos nos arts. 158 e 159 da Carta Magna, nos recursos incidentes na melhoria do ensino e no constante as garantias referentes às operações de crédito por antecipação de receita. No entanto, com a publicação da EC n. 42/2003, ampliou-se o alcance da vinculação de receitas previstas no art. 167, inc. IV da CF de 1988, uma vez que o arrecadado, além das hipóteses previamente abarcadas, pode ser também transmitido para a saúde e para a realização de atividades tributárias previstas nos arts. 198, § 2º, 212 e 37, inc. XXII da Carta Magna.

Este novo texto, portanto, é o responsável pela inclusão de dispositivo na EC n. 86, que previu a vinculação de um percentual do total do valor das emendas para a saúde. Com essa imposição, o Executivo é obrigado a destinar parte do empenho das emendas parlamentares aos problemas relacionados à saúde pública. Tal vinculação proporcionou de fato algum benefício à sociedade, uma vez que um de seus maiores anseios teria a obrigatoriedade legal de ser atendido ou aumentou ainda mais o desequilíbrio da balança orçamentária?

No ponto de vista de Harrison Ferreira Leite<sup>39</sup>, a discricionariedade atribuída ao Poder Executivo prejudica a formulação de um orçamento equilibrado, uma vez que:

“Esse poder discricionário ajuda o governo formar sua maioria parlamentar em um sistema político frequentemente criticado pela profusão de partidos de pouca consistência programática. Afinal, os deputados e senadores que conseguem liberar verbas públicas ganham prestígio entre os eleitores e os financiadores de campanha eleitorais. Não por acaso os sucessivos escândalos de corrupção envolvendo verbas orçamentárias passam, todos, pelo Executivo [...]”

Por esta razão, o autor entende que esta discricionariedade em face à liberação ou não de receitas apenas fortalece a barganha partidária e o retrocesso econômico atualmente impregnado no país. Portanto, em virtude dela, ao Executivo são asseguradas amplas possibilidades de comportamentos estratégicos que lhe permitem fazer valer suas preferências. Tendo em vista que no Brasil adota-se o regime de presidencialismo de coalizão, no Poder Executivo encontra-se a possibilidade de favorecimento da base aliada.

Ainda neste sentido, como no Brasil configura-se o excesso de agremiações político-partidárias, as decisões orçamentárias tomadas por esta vasta gama de partidos é fragmentada, e termina por representar apenas interesses individuais dos parlamentares, privilegiando apenas aqueles que estão alinhados aos interesses políticos emanados pelo Poder Executivo. Desta forma, acentua-se a prevalência do critério político ao técnico dado ao orçamento, onde a troca dos interesses pessoais dos burocratas e dos políticos, com vistas à eleição, prepondera sobre o interesse comum da sociedade.

Isto posto, o orçamento impositivo que visa aumentar a vinculação de crédito através de imposição de cumprimento de certa porcentagem de receita destinada às emendas parlamentares, corrobora com o entendimento de que a inobservância do princípio da não vinculação pode acarretar desequilíbrio orçamentário. Ainda, levando-se em consideração que grande parte das receitas públicas já possui destinação específica em função da criação de novos fundos e de

---

<sup>39</sup> LEITE, Harrison Ferreira. *Autoridade da Lei Orçamentária*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011. p. 89.

imposição legal, transformar o caráter orçamentário em impositivo pode significar tolhimento da discricionariedade do administrador para sanar possíveis problemas que porventura se apresentem ou pode produzir um efeito democrático reverso, no qual a inserção direta do Poder Legislativo em matéria orçamentária atende com maior eficácia os anseios populares?

### **2.3.4 Princípio da responsabilidade na gestão fiscal**

O princípio da responsabilidade da gestão fiscal, conforme prevê o art. 11 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (Lei Complementar – LC n. 101, de 04 de maio de 2000)<sup>40</sup> e o art. 151, inc. I da CF de 1988<sup>41</sup>, surgiu com a finalidade de otimizar e regularizar o funcionamento da máquina estatal bem como possibilitar a concessão de incentivos fiscais em diferentes regiões, com o propósito de eliminar as desigualdades socioeconômicas presentes no território brasileiro. Neste sentido, afirma Kyioshi Harada<sup>42</sup>:

“O incentivo regional, que a Constituição permite, visa o desenvolvimento de determinada região congregando Estados e Municípios de características assemelhadas em termos geofísicos, sociais e econômicas, ao passo que o incentivo setorial apenas busca estimular determinada atividade produtiva independentemente do local onde se situe.”

<sup>40</sup> “Art. 11. Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação. Parágrafo único. É vedada a realização de transferências voluntárias para o ente que não observe o disposto no *caput*, no que se refere aos impostos.” Cf. BRASIL. *Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências*. Brasília, 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 29 jul. 2015.

<sup>41</sup> “Art. 151. É vedado à União: I - instituir tributo que não seja uniforme em todo o território nacional ou que implique distinção ou preferência em relação a Estado, ao Distrito Federal ou a Município, em detrimento de outro, admitida a concessão de incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento sócio-econômico entre as diferentes regiões do País.” Cf. BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 29 jul. 2015.

<sup>42</sup> HARADA, Kiyoshi. *Direito financeiro e tributário*. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 80.



Portanto, deste princípio infere-se que é possível a concessão de benefício para certas regiões do país para favorecer a isonomia entre os estados, porém os referidos incentivos não podem ser outorgados a alguma atividade setorial específica que seja beneficiada em detrimento de outra.

Neste diapasão, a LRF também estabelece um acompanhamento do orçamento financeiro em seu art. 9º, estipulando a adequação das despesas ao respectivo fluxo de receita por meio de contingenciamento por parte dos Poderes e do MP, a fim de que se cumpram as metas de resultado primário e se estabilize o fluxo de caixa do país para que seja possível a geração de resultados econômicos positivos. Qual seja:

“Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º No caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a recomposição das dotações cujos empenhos foram limitados dar-se-á de forma proporcional às reduções efetivadas.

§ 2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 3º No caso de os Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público não promoverem a limitação no prazo estabelecido no *caput*, é o Poder Executivo autorizado a limitar os valores financeiros segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º Até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em audiência pública na comissão referida no § 1º do art. 166 da Constituição ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais.

§ 5º No prazo de noventa dias após o encerramento de cada semestre, o Banco Central do Brasil apresentará, em reunião conjunta das comissões temáticas pertinentes do Congresso Nacional, avaliação do cumprimento dos objetivos e metas das políticas monetária, creditícia e cambial, evidenciando o impacto e o custo fiscal de suas operações e os resultados demonstrados nos balanços.<sup>43</sup>”

<sup>43</sup> BRASIL. *Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências*. Brasília, 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 29 jul. 2015.

Conforme o princípio da responsabilidade da gestão fiscal, a LRF, em seu art. 9º, estipulou o contingenciamento orçamentário para que se estabilize o fluxo de caixa e se atinja o equilíbrio econômico com resultados positivos. No entanto, Mendes<sup>44</sup> acredita que a referida lei tentou racionalizar e diminuir o poder discricionário do Executivo para fazer contingenciamentos e que a LRF fez surgir o debate sobre o orçamento impositivo. Ademais, “conforme destacam Pereira e Mueller (2002), o Poder Executivo utiliza o controle da Comissão Mista do Orçamento (CMO) e o poder de veto sobre as emendas como instrumentos para gerenciar o apoio político no Congresso Nacional.”<sup>45</sup>

Neste sentido, com a aprovação da Proposta de Emenda a Constituição n. 86, o poder de contingenciamento do fluxo de caixa por parte dos Poderes, do MP e da Defensoria Pública da União (DPU) foi reduzido, haja vista que em virtude da alteração dos arts. 165, 166 e 198 da CF de 1988, a execução da programação orçamentária por meio de emendas será obrigatória, reduzindo a índices muito baixos o poder de contingenciamento orçamentário previsto no artigo supracitado.

Portanto, a LRF estabelece que há de se monitorar o planejamento orçamentário e aplicar medidas de controle do fluxo de caixa para que seja possível o alcance do equilíbrio econômico estipulado nas metas do planejamento orçamentário aprovado, bem como que seja atingida a finalidade do princípio da responsabilidade da gestão fiscal.

---

<sup>44</sup> Ibidem, p. 22

<sup>45</sup> MENEZES, David Curtinaz; PEDERIVA, João Henrique. Orçamento impositivo: elementos para discussão. In: *Congresso CONSAD de Gestão Pública*, n. 7, Brasília, 25, 26 e 27 de março de 2014. Disponível em: <[http://banco.consad.org.br/bitstream/123456789/1137/1/C7\\_PP\\_OR%C3%87AMENTO%20IMPOSITIVO.pdf](http://banco.consad.org.br/bitstream/123456789/1137/1/C7_PP_OR%C3%87AMENTO%20IMPOSITIVO.pdf)>. Acesso em: 22 fev. 2015.

### 3. NATUREZA JURÍDICA DO ORÇAMENTO PÚBLICO

#### 3.1 Do caráter vinculante e da discricionariedade em matéria orçamentária

Em uma tentativa de superar algumas deficiências em matéria orçamentária, a Lei Complementar (LC) n. 101/2000 surgiu para que os princípios orçamentários fossem aplicados em consonância com a Constituição Federal (CF) de 1988. Desta forma, o orçamento público passou a cumprir diversas finalidades que superam o mero conceito autorizativo previsto por parte da doutrina. Neste diapasão, cabe analisar a problemática acerca do caráter e da natureza jurídica do orçamento público, uma vez que uma corrente doutrinária afirma que a lei orçamentária é um ato administrativo, uma lei formal, já que ela não cria legislação financeira e apenas autoriza que outras leis materiais arrecadem receitas e realizem despesas, que posteriormente serão executadas pelo Executivo e a outra corrente afirma que a lei orçamentária possui caráter de lei ordinária, uma vez que o Poder Legislativo não é limitado, já que a lei financeira aprovada atinge tanto a legislação em vigor quanto os direitos objetivos e subjetivos de terceiros.

Para parte da doutrina, portanto, o orçamento possui caráter autorizativo evidente, uma vez que o Poder Executivo não é compelido a executar o plano orçamentário conforme autorizado pelo Legislativo. Neste diapasão, a lei orçamentária não obriga o dispêndio de receita, apenas indica a forma mais adequada de realizá-la. Sendo assim, em virtude deste caráter, o planejamento orçamentário está sujeito a interferências políticas que direcionam as prioridades dos diferentes Estados da Federação, que convergem dispêndios em proveito de grupos sociais específicos.

Todavia, outra corrente doutrinária entende que atribuir à Lei Orçamentária Anual (LOA) caráter autorizativo de gastos significaria tornar subjetivas as decisões acerca do que é imprescindível ou não em termos orçamentários, conforme preleciona Eduardo Bastos Furtado de Mendonça<sup>46</sup>:

---

<sup>46</sup> TOLLINI, Helio Martins. *Nota técnica n. 10/2013*. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/jurisprudencia,stf-lei-de-diretrizes-orcamentarias-e-carater-vinculante,36468.html>>. Acesso em: 29 set. 2013.

“A tese de que o orçamento é meramente autorizativo — que não decorre expressamente de nenhum enunciado normativo — faz com que o Poder Executivo possa liberar as verbas previstas na medida da sua discricção. As decisões efetivamente produzidas no orçamento não decidem de fato, admitindo-se que o Executivo possa redecidir tudo e seguir uma pauta própria de prioridades. E tudo isso sem nem mesmo estar obrigado a motivar as novas escolhas. [...] Assim, o que o orçamento autorizativo permite, na prática, é a inércia. Essa prerrogativa evidentemente esvazia a decisão sobre as prioridades públicas, produzida no processo deliberativo. O Executivo realiza um novo juízo sobre tais prioridades e pode entender que não são prioridades de fato, passando por cima do que fora decidido.”

Portanto, em decorrência deste fato, verifica-se a desconsideração do princípio de pesos e contrapesos previsto no sistema de repartição de poderes, uma vez que ao Legislativo não cabe qualquer inserção no tocante as políticas públicas a serem adotadas.

Todavia, o entendimento acerca do termo “autorização” previsto na Carta Constitucional deve ser empregado não como forma de facultar ao Poder Executivo efetuar ou não despesas, e sim como forma de permitir o dispêndio das despesas em conformidade com os preceitos legais. Portanto, não há que se falar em facultatividade, uma vez que a autorização constante nos ditames legais refere-se tão somente aos ajustes que devem ser feitos ao planejamento orçamentário original, tendo em vista as mudanças no panorama econômico que podem vir a surgir.

Um exemplo da imperatividade orçamentária encontra-se no *caput* do art. 212 da CF de 1988<sup>47</sup>, no qual exige-se do poder público um mínimo de receita à ser direcionada para a educação. Neste sentido, reforça-se a ideia de que é dever do Estado aplicar os recursos conforme programado no orçamento, e o seu não cumprimento em nada diminui sua força normativa, uma vez que acarreta em imposição de sanções àqueles que não observaram a legalidade do ato. Se, porventura o Executivo age diferentemente da lei à que está vinculado no quesito de despesas públicas (LOA), o fez com desvio de finalidade, uma vez que aplicou os recursos em fins diversos dos previstos em lei.

---

<sup>47</sup> “Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.” Cf. BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 29 jul. 2015.

Portanto, há pouca margem de atuação do legislador em alterar a programação financeira, uma vez que os dispêndios previstos no orçamento têm na lei aprovada sua maior força normativa, e por isso tornam-se dela imprescindíveis. Neste sentido, o Executivo está diretamente vinculado à satisfação da expectativa criada no planejamento orçamentário, uma vez que, até em âmbito judiciário tal prerrogativa de dispêndio pode ser discutida, a fim de que se obtenha o repasse monetário.

A lei orçamentária serve para autorizar o Executivo a realizar aquilo que a lei previu, e não autorizar o Executivo a dispor das receitas, de acordo com seu critério político e arbitrário, da forma que melhor lhe convier. Neste sentido, o orçamento é um instrumento protetivo de direitos, quando entendido como uma via de previsão financeira para a prestação de serviços públicos que vinculam o gestor à correta aplicação de recursos, conforme planejamento orçamentário previamente elaborado. Sendo assim, no direito brasileiro deve-se relativizar a interpretação do caráter autorizativo da lei orçamentária. Não se pode interpretá-la como sendo uma faculdade discricionária do Poder Executivo e nem como sendo uma lei ordinária que modifica o ordenamento financeiro, e sim como uma lei que determina a programação de dispêndio dos recursos públicos.

Neste sentido, o planejamento orçamentário tem caráter impositivo conferido por lei, mesmo que haja discricionariedade por parte do Administrador Público, e por isso deve ser executado, a não ser que haja alguma dispensa de execução justificada. A possibilidade de inexecução do planejamento orçamentário a critério da Administração Pública somente poderá ser considerada quando restam evidentes impossibilidades jurídicas ou fáticas, por motivos excepcionais, que impeçam sua execução e pode ser exemplificada quando a LOA prevê a realização de uma obra, com considerável nível de densidade normativa, que ao ser iniciada verifica-se inadequação à norma ambiental. Desta forma, portanto, a Administração Pública não pode cumprir o previsto na programação orçamentária.

Já a impossibilidade fática de execução de um planejamento pode ser verificada quando tal ação é impossível de ser efetuada na situação concreta, quando não existem recursos financeiros suficientes para a implementação da ação administrativa ou quando não há previsão legal para sua realização.

### **3.2 A atuação dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário perante o planejamento orçamentário**

A atuação do Poder Executivo e Legislativo na elaboração do plano orçamentário pode ser interpretada como sendo uma atuação de cunho técnico e político, respectivamente. Nas sociedades democráticas, é por meio do orçamento que o Poder Legislativo autoriza e legitima politicamente o montante e a forma de alocação de recursos públicos. Portanto, o orçamento é o principal instrumento de controle do Poder Legislativo sobre as ações burocráticas e técnicas do Poder Executivo, e para parte da doutrina, o Poder Executivo, por ser mais ágil e mais organizado, não está alinhado aos interesses do Poder Legislativo, obstando-o do controle orçamentário e impondo um desequilíbrio fiscal no panorama econômico geral, no qual os interesses do principal-eleitorado são violados. Porém, para se reduzir o mencionado desequilíbrio, mister é a imposição de uma ordem orçamentária, na qual se observe o papel da representação política, se prevejam os possíveis riscos institucionais e se estabeleça uma ordem fiscal efetiva a longo prazo, com o escopo de equilibrar os objetivos fiscais a serem alcançados, os interesses políticos e a tecnicidade essencial à feitura do orçamento público.

O sistema político que permeia as relações entre esses dois poderes consiste na subestimação de receitas do Poder Executivo e superestimação do Poder Legislativo, ou seja, quando o Executivo encaminha a proposta orçamentária ao Legislativo para apreciação, subestima as receitas, uma vez que tem ciência que o Legislativo irá reestimá-las para cima, para aumentar a margem de despesas possíveis no tocante às emendas parlamentares. Posteriormente, em função da reestimativa orçamentária do Congresso, cabe ao Executivo o poder de veto, ou contingenciamento, já que pode alegar superestimação de receitas legislativas. Além de minimizar o risco de descumprimento da meta fiscal, a subestimação de receitas do Executivo permite aumentar sua margem de manobra na fase posterior de execução orçamentária, uma vez que pode abrir créditos suplementares com fundamento no excesso de arrecadação, caracterizando-se, desta forma, o alto poder de discricionariedade atribuído ao Executivo.

Neste sentido, no que tange a discricionariedade do Administrador Público, não se pode obrigá-lo a cumprir cegamente o que a lei orçamentária dispõe e tampouco deixar ao seu arbítrio eleger o que pode ou não ser executado. Se estiverem presentes motivos imperativos suficientes que justifiquem a abstenção de execução de algo previsto na LOA, o administrador pode se esquivar de efetivá-lo. Por conseguinte, a liberdade outorgada pela lei ao administrador público está vinculada à finalidade pública em face da qual foi admitida a discricionariedade.

Desta forma, a vinculação do administrador público às normas previstas na LOA está intimamente ligada à densidade normativa conferida a uma ação administrativa, ou seja, quanto mais específica, concreta e objetiva for a especificação do planejamento, menor será a discricionariedade da Administração Pública sobre a conveniência ou não de executar tal planejamento. Porém, mesmo quando a ação administrativa é específica, o administrador tem liberdade para dirimir acerca de diversas variáveis relacionadas ao modo de execução de tais ações, uma vez que a ele cabem as decisões acerca dos equipamentos que serão utilizados para determinada obra, se serão contratadas empresas particulares ou não, dentre outros exemplos.

Em tese, o conflito de interesses por parte do Executivo e do Legislativo, bem como a discricionariedade em caráter orçamentário atribuída ao Executivo, serviria para garantir o equilíbrio e a autonomia dos poderes, uma vez que a negociação acerca do orçamento deve observar o caráter técnico, imposto pelo Executivo, e político-representativo, imposto pelo Legislativo. Neste sentido, entendem Laércio Mendes Vieira e Bernardo Mueller<sup>48</sup> (2010, p.472) que “a preponderância executiva e a maneira, formal e informal, como funciona o orçamento, no entanto, parecem condizentes com o bom equilíbrio, que gera estabilidade e boas práticas.”.

Ainda neste tocante, para garantir o equilíbrio fiscal, o Executivo pode se socorrer de créditos adicionais, mecanismos retificadores do orçamento com viés político, que permitem corrigir problemas de planejamento. No entanto, conforme se observa na atual conjuntura política brasileira, os créditos adicionais, que tem por

---

<sup>48</sup> VIEIRA, Laércio Mendes; MUELLER, Bernardo. Uma análise política e positiva do processo orçamentário. In: *Economia pública brasileira: orçamentos*. Obra Coletiva sobre a organização de Maria da Conceição Sampaio de Souza, Isaías Coelho, Flávio Rabelo Versiani e Maria Eduarda Tannuri-Pianto. Brasília: ESAF, 2010. p. 472.

sua essência a finalidade de atender problemas emergenciais e imprevisíveis, terminam por determinar a preponderância das preferências executivas sobre as legislativas, uma vez que ao serem empregados, não observam seu caráter originário e terminam por compor uma considerável parte do orçamento público, onde o gasto é realizado à margem do procedimento orçamentário previsto na LOA, Plano Plurianual (PPA) e Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

Neste sentido, o Poder Executivo é responsável pelo desvirtuamento do propósito orçamentário quando governa unipessoalmente por meio de Medidas Provisórias erroneamente utilizadas, sem o consentimento do Congresso, sem a devida deliberação das propostas e principalmente, sem o intermédio da sociedade. Ultrapassando os limites de preceitos constitucionais, o Poder Executivo aprova projetos de seu interesse que não estavam previstos no planejamento orçamentário aprovado, impedindo a execução daqueles que passaram por todo processo de legitimação legislativa.

No entanto, não é apenas o Poder Executivo o responsável pelo aparente desequilíbrio fiscal, uma vez que os congressistas direcionam seu contingenciamento financeiro apenas em favor daqueles que os reelegem. Neste sentido, afirmam Laércio Mendes Vieira e Bernardo Mueller<sup>49</sup>:

“No jogo orçamentário identificam-se claramente duas lógicas distintas: a do Executivo, cujas ações são voltadas a para a aprovação dos projetos na agenda governamental e, no atual contexto de estabilização da economia, para o corte de gastos; e a do Legislativo, a quem interessa em primeiro lugar a maximização dos ganhos eleitorais de seus membros, dirigindo suas ações, apenas secundariamente, para a aprovação de projetos que, encarnando o bem público, não trariam ganhos individuais imediatos.”

Sendo assim, o orçamento anual, por ser um instrumento de planejamento governamental, possui caráter político relevante, e é em virtude deste perfil que a peça orçamentária é constantemente utilizada como sendo um instrumento de barganha política, já que os interesses dos parlamentares operam

---

<sup>49</sup> VIEIRA, Laércio Mendes; MUELLER, Bernardo. Uma análise política e positiva do processo orçamentário. In: *Economia pública brasileira: orçamentos*. Obra Coletiva sobre a organização de Maria da Conceição Sampaio de Souza, Isaías Coelho, Flávio Rabelo Versiani e Maria Eduarda Tannuri-Pianto. Brasília: ESAF, 2010. p. 475.



como moeda de troca entre representantes do Executivo e do Legislativo quando da propositura e aprovação de emendas.

Destarte, a preponderância do Poder Executivo na elaboração do orçamento, quando efetuada de maneira estável e dentro dos limites legais, garante o equilíbrio do jogo político-orçamentário. Ademais, mesmo no ordenamento orçamentário vigente, há previsão legal para que o Executivo adeque a LOA aprovada à situação fática que possa surgir. Esse é o entendimento de Luís Felipe Valerim Pinheiro<sup>50</sup>, quando afirma que “o ordenamento jurídico confere condições de mutabilidade aos comandos contidos na LOA para adaptá-la às circunstâncias supervenientes.” Portanto, caso o gestor público fosse obrigado a vincular parte de suas receitas, conforme prevê a proposta de vinculação obrigatória por meio do orçamento impositivo, o referido jogo estaria prejudicado, uma vez que o Legislativo não possui coerência e unidade em sua essência, não está imbuído da competência técnica para aperfeiçoar o controle de caixa dos gastos e ganhos públicos e não é competente para fiscalizar os possíveis, e prováveis, desvios de verbas.

No entanto, conforme elucidado por Adilson Abreu Dallari<sup>51</sup>, “não existe proteção absoluta contra corrupção e a manipulação do processo. Há sempre um risco de que minorias mais ativas e mais organizadas controlem o processo de consulta, e assim, imponham suas escolhas à coletividade”. Portanto, atribuir ao orçamento o caráter impositivo ou perpetuar o atual orçamento-programa, infelizmente não diminuirá o potencial corrupto presente em nossos governantes, sejam eles da casa legislativa ou executiva do poder.

Quando comprovada a exaustão da capacidade orçamentária (não existem recursos suficientes para o cumprimento das obrigações previstas), o Poder Judiciário pode impor medidas concretas à Administração Pública para que se abram créditos suplementares ou especiais que tornem possíveis a execução do planejamento previsto, quando versarem sobre matéria que compreendam os direitos fundamentais previstos na CF de 1988. Para Eros Grau e Luís Felipe Valerim Pinheiro<sup>52</sup>, a exaustão da capacidade orçamentária pode ser definida como

---

<sup>50</sup> 2012, p. 429.

<sup>51</sup> DALLARI, Adilson Abreu. Orçamento impositivo. In: *Orçamentos públicos e Direito Financeiro*. Obra Coletiva sobre a coordenação de José Maurício Conti e Fernando Facury Scaff. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 321.

<sup>52</sup> 2011, p. 422.

“inexistência de recursos suficientes para que a Administração Pública possa cumprir todas as suas obrigações, inclusive aquelas derivadas de determinações judiciais.”.

Neste diapasão, parte da doutrina entende que quando o Poder Judiciário determinar abertura de crédito suplementar, mesmo que não haja a aprovação do Parlamento, configurando dessa forma um confronto entre o princípio da legalidade orçamentária e o princípio da sujeição da Administração Pública às decisões do Poder Judiciário, deve-se primar pelo princípio da sujeição, que autoriza o administrador a relocar recursos públicos à revelia do Poder Legislativo para atender a uma decisão judicial. Sobre esta questão há jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF)<sup>53</sup> que entende que:

“Embora inquestionável que resida, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo, a prerrogativa de formular e executar políticas públicas, revela-se possível, no entanto, ao Poder Judiciário, ainda que em bases excepcionais, determinar, especialmente nas hipóteses de políticas públicas definidas pela própria Constituição, sejam estas implementadas, sempre que os órgãos estatais competentes, por descumprirem os encargos político-jurídicos que sobre eles incidem em caráter impositivo, vierem a comprometer, com a sua omissão, a eficácia e a integridade de direitos sociais e culturais impregnados de estatura constitucional.”

Ainda neste tocante, para, Laércio Mendes Vieira e Bernardo. A Mueller<sup>54</sup>, a atuação do Judiciário é de suma importância, já que, “uma vez provocado, pode promover o controle e a fiscalização institucional”, como é o caso da atuação do STF na concessão de medida liminar na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) na suspensão da vigência da Medida Provisória (MP) n. 406/2007, quando caracterizou como ilegal a abertura de crédito extraordinário por parte do Executivo para destinar verbas em seu favor e em favor da Justiça Eleitoral, uma vez que restou claro o desvirtuamento dos parâmetros de urgência e imprevisibilidade inerentes à concessão destes créditos.

---

<sup>53</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Ag.Reg. no Recurso Extraordinário com Agravo 639.337 São Paulo*. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília. 23 de agosto de 2011. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=627428>>. Acesso em: 29 ago. 2015.

<sup>54</sup> VIEIRA, Laércio Mendes; MUELLER, Bernardo. Uma análise política e positiva do processo orçamentário. In: *Economia pública brasileira: orçamentos*. Obra Coletiva sobre a organização de Maria da Conceição Sampaio de Souza, Isaías Coelho, Flávio Rabelo Versiani e Maria Eduarda Tannuri-Pianto. Brasília: ESAF, 2010. p. 452.

Em contrapartida, parte doutrinária entende que há que se ponderar a interferência do poder judiciário quando da alocação de recursos, uma vez que as limitações judiciais impostas aos gestores deve-se pautar apenas pela legalidade dos atos por eles praticados. Este é o entendimento de Harrison Ferreira Leite<sup>55</sup> quando afirma que:

“[...] a intervenção judicial nas políticas públicas só poderá ocorrer em situações em que ficar demonstrada a irrazoabilidade do ato discricionário praticado pelo poder público, devendo o juiz pautar sua análise em atenção ao princípio da proporcionalidade.”

Portanto, para o autor, a interferência do Poder Judiciário na elaboração do planejamento orçamentário pode versar apenas sobre questões existentes na legislação, quando, por exemplo, ocorre um descumprimento infundado da lei orçamentária vigente, cabe ao Poder Judiciário proceder ao controle judicial. No entanto, é vedado a este poder determinar certa vinculação de receita que não esteja prescrita em lei, como é o caso da arbitrariedade conferida ao Poder Executivo, quando redistribui certo empenho em função de uma situação emergencial. Ou seja, ao Judiciário não há qualquer discricionariedade no tocante às alocações de recursos.

Neste tocante, afirma que, em virtude da “justicialidade” das alocações orçamentárias, o Poder Judiciário se utiliza de argumentos voltados à proteção dos direitos fundamentais, previstos na constituição federal, para legitimar sua interferência no direcionamento de recursos. Em decorrência deste fato, quanto mais claro na Constituição o direito a ser protegido, maior a possibilidade de o Judiciário interferir no orçamento, e quanto menos presente essa relação, maior liberdade política na aplicação do recurso. Portanto, tendo em vista que o planejamento orçamentário está imbuído de questões técnicas e prescinde de certa discricionariedade, considerando-se os limites legais, quando da alocação de recursos não cabe ao Judiciário interferir nestas questões, uma vez que esta prerrogativa é exclusiva dos Poderes Executivo e Legislativo.

---

<sup>55</sup> LEITE, Harrison Ferreira. *Autoridade da Lei Orçamentária*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011. p. 230.

Por fim, na elaboração dos planejamentos orçamentários deve-se observar o equilíbrio entre as três esferas de poder para que não haja interferência no que tange a autonomia da competência de cada um deles, uma vez que as leis orçamentárias podem conferir estabilidade e efetividade ao planejamento e às políticas públicas sem impedir a maleabilidade necessária à gestão administrativa.

## 4. DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZAÇÃO

### 4.1 A influência do presidencialismo de coalizão perante a propositura de emendas individuais

O presidencialismo de coalizão baseia-se nos agrupamentos políticos feitos pelos congressistas que almejam apoio às suas iniciativas perante a liberação de verbas do Poder Executivo, haja vista que, conforme exposto, desde os tempos do “coronelismo” a política brasileira fundamenta-se na troca de favores entre governos regionais e federais.

Desta feita, conforme suscitado por Fernando Limongi<sup>56</sup>, “o Executivo controla a agenda legislativa, logrando aprovar a maioria de suas proposições porque ancorado por sólido e consistente apoio partidário”. Ainda, de acordo com o referido autor, as propostas que o executivo submete à aprovação do poder legislativo, incluindo-se as medidas provisórias, são sempre aprovadas em virtude da ampla e sólida coalizão partidária. Neste sentido, a disciplina média dos deputados em relação às recomendações de voto indicadas expressamente pelo Executivo é expressiva, tornando o plenário extremamente previsível.

Em virtude da coalizão partidária e dos altos índices de aprovação das iniciativas do poder executivo, Limongi<sup>57</sup> afirma que “nada indica que o sucesso do Executivo seja obtido caso a caso, matéria a matéria, com maiorias formadas a partir de negociações individuais.”.

Tratando-se das emendas individuais dos parlamentares, segundo Pereira e Mueller<sup>58</sup>, a execução destas emendas é “um dos mecanismos mais importantes de que o Executivo dispõe para negociar suas preferências com sua coalizão no Congresso”, portanto, em consequência deste fato, o controle do

---

<sup>56</sup> LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil. Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. *Novos Estudos*, n. 76, p. 17-41, nov. 2006. Disponível em: <[http://www.cebrap.org.br/v2/files/upload/biblioteca\\_virtual/LIMONGI\\_A%20democracia%20no%20Brasil.pdf](http://www.cebrap.org.br/v2/files/upload/biblioteca_virtual/LIMONGI_A%20democracia%20no%20Brasil.pdf)>. Acesso em: 02 mar. 2014.

<sup>57</sup> Ibidem.

<sup>58</sup> PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 265-301, 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v45n2/10789.pdf>>. Acesso em: 29 jul. 2015.

processo orçamentário pelo Executivo acaba por dotá-lo de uma moeda política de baixo custo e extremamente útil para ser trocada por apoio político da sua coalizão na esfera legislativa. Deste modo, a moeda de barganha entre poder executivo e legislativo consiste na aprovação ou não das emendas parlamentares, que é garantida por meio da votação alinhada aos interesses da agenda executiva.

Neste tocante, afirma Maria Helena de Castro Santos<sup>59</sup>:

“No jogo orçamentário [...] identificam-se claramente duas lógicas distintas: a do Executivo, cujas ações são voltadas para a aprovação dos projetos na agenda governamental e, no atual contexto de estabilização da economia, para o corte de gastos; e a do Legislativo, a quem interessa em primeiro lugar a maximização dos ganhos eleitorais de seus membros, dirigindo suas ações, apenas secundariamente, para a aprovação de projetos que, encarnando o bem público, não trariam ganhos individuais imediatos. [...] [Na fase de apreciação da proposta do Executivo] predomina no jogo a lógica do Legislativo, obrigando o Executivo a negociar na CMO os projetos de seu interesse. Na fase da execução orçamentária, entretanto, o Executivo vira o jogo.[...]mesmo decidindo em última instância sobre o conflito distributivo, o Executivo não é o soberano absoluto, obrigado que é a negociar os vetos, os cortes, os créditos adicionais em troca de apoio parlamentar às políticas prioritárias da agenda governamental.”

Em conformidade com o alegado conclui-se que o poder Executivo historicamente controla a programação orçamentária, e em virtude deste fato, negocia com a bancada parlamentar a destinação de recursos a fim de alcançar a aprovação de sua agenda política. Portanto, a liberação de recursos é o meio pelo qual o poder executivo negocia o apoio parlamentar e, conforme afirma parte da doutrina, o Poder Legislativo está caracterizado como sendo um reduto de individualistas que sacrificam o bem público para a obtenção de votos.

Ademais, a maioria do plenário tem como evitar que as minorias vetem qualquer proposição que esteja alinhada aos interesses do executivo, uma vez que grande parte das proposições são apresentadas em regime de urgência, estas não são suscetíveis a alterações por meio de emendas parlamentares e são submetidas diretamente ao plenário. Deste modo, o procedimento comum para tais proposições, que em tese deveriam ser submetidas às Comissões, não é efetivado, prevalecendo

---

<sup>59</sup> LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Processo orçamentário e comportamento legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 737-776, 2005. Disponível em: <[http://www.cebrap.org.br/v2/files/upload/biblioteca\\_virtual/FIGUEIREDO\\_LIMONGI\\_Processo%20orçamentario.pdf](http://www.cebrap.org.br/v2/files/upload/biblioteca_virtual/FIGUEIREDO_LIMONGI_Processo%20orçamentario.pdf)>. Acesso em: 06 maio 2014.

os interesses do poder executivo e da maioria que o apoia, reforçando o conceito de clientelismo na política brasileira. Tal é o entendimento de Abranches<sup>60</sup>, qual seja:

“Não creio que o fisiologismo e o clientelismo sejam intrínsecos ao regime de governança. Eles são componentes do padrão de relacionamento entre partidos e eleitores, portanto um dado sociológico. Se os partidos majoritários logram conquistar essa maioria por meio desse tipo de mecanismo de manipulação do eleitor despossuído e não há alternativas competitivas em muitos redutos, a relação entre a maioria legislativa e o Executivo terá, de fato, um elevado grau de propensão ao fisiologismo e ao clientelismo. Mas seria assim, se o governo não fosse de coalizão.”

Neste sentido, esta é uma forma oligárquica de manutenção de métodos arcaicos historicamente dominantes na política brasileira que terminam por aniquilar qualquer possibilidade de competição eleitoral, uma vez que os votos provenientes do referido poder são decorrentes do voto de cabresto.

Em contraposição ao alegado, Fernando Limongi e Argelina Figueiredo<sup>61</sup> afirmam que:

“Emendas são executadas sem que os votos esperados sejam dados, e votos são dados sem que a contrapartida – ou seja, a liberação de recursos ocorra. Há casos, inclusive, em que, dada a rotatividade dos membros do Legislativo, a troca de votos pela execução de emendas sequer seria possível. Há um sem-número de deputados que votam a favor dos interesses do Executivo sem participarem do processo orçamentário, e há os que participam e têm suas emendas executadas apesar de não mais exercerem mandatos.”

Neste diapasão, não é interesse de nenhuma das duas esferas do poder negociar somente acerca das emendas individuais, haja vista que estas não possuem tanta representatividade quanto às emendas coletivas. Ademais, a alocação de recursos provindos da aprovação de emendas individuais não é um contraponto à agenda do executivo, e sim um complemento, uma vez que, além das emendas individuais serem reduzidas quando comparadas às demais alocações de

<sup>60</sup> ABRANCHES, Sérgio Henrique. A Democracia brasileira vai bem mas requer cuidados. In: *Como vão a democracia e o desenvolvimento do Brasil?* Rio de Janeiro: José Olympio, 2001. p. 268.

<sup>61</sup> LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Processo orçamentário e comportamento legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 737-776, 2005. Disponível em: <[http://www.cebrap.org.br/v2/files/upload/biblioteca\\_virtual/FIGUEIREDO\\_LIMONGI\\_Processo%20orcamentario.pdf](http://www.cebrap.org.br/v2/files/upload/biblioteca_virtual/FIGUEIREDO_LIMONGI_Processo%20orcamentario.pdf)>. Acesso em: 06 maio 2014.

recursos por parte do legislativo, estas não funcionam efetivamente como moeda de troca entre os poderes. Ademais, Lucio Remuzat Rennó Junior e Carlos Eduardo Ferreira Pereira Filho<sup>62</sup> afirmam que:

“Emendas são mecanismos legítimos e legais de cumprimento das tarefas representativas de parlamentares e os eleitores os cobram por isso. Além disso, são elementos importantes que facilitam a aprovação de proposições da maioria, gerando governabilidade. Nessa visão, emendas cumprem um papel relevante em lubrificar as relações executivo/legislativo e são chave para pensar as relações de responsabilização democráticas (accountability) entre eleitores e eleitos.”

No entanto, em relação à execução das emendas individuais, segundo parte da doutrina, antes da promulgação da Emenda Constitucional nº86, havia uma evidente discriminação dos parlamentares uma vez que o poder executivo contingenciava ou ampliava os recursos alocados em benefício do cumprimento de sua agenda e daqueles parlamentares que estão alinhados aos interesses do governo. Deste modo, alguns autores afirmam que a execução das emendas é evidentemente guiada por critérios políticos de coalizão partidária.

Ocorre que, para Limongi<sup>63</sup>, o presidente não teve seu poder institucional reforçado em decorrência dos redutos eleitorais de cada parlamentar, haja vista que tais redutos não representam uma parcela significativa do eleitorado brasileiro. Uma vez que a maioria da população encontra-se em grandes centros urbanos, não há o que se falar em voto de cabresto oriundo do poder dos grandes latifundiários para com os pequenos produtores, e sim em curral eleitoral decorrente de carência econômica, haja vista a incontestável dependência de grande parcela da população dos programas assistencialistas federais.

---

<sup>62</sup> RENNÓ JUNIOR, Lucio Remuzat; PEREIRA FILHO, Carlos Eduardo Ferreira. Gastos públicos, emendas orçamentárias do Legislativo e Inclusão dissipativa nos Municípios brasileiros: 1998 a 2010. *XVIII Prêmio Tesouro Nacional – 2013*, Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/agencia/pdf/EmendasOr%C3%A7amentoEfeitoPositivo.pdf>>. Acesso em: 29 jul. 2015.

<sup>63</sup> LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil. Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. *Novos Estudos*, n. 76, p. 17-41, nov. 2006. Disponível em: <[http://www.cebrap.org.br/v2/files/upload/biblioteca\\_virtual/LIMONGI\\_A%20democracia%20no%20Brasil.pdf](http://www.cebrap.org.br/v2/files/upload/biblioteca_virtual/LIMONGI_A%20democracia%20no%20Brasil.pdf)>. Acesso em: 02 mar. 2014.



Segundo Fernando Limongi e Argelina Figueiredo<sup>64</sup>, existe um grupo de parlamentares que não se enquadram no sistema de barganha, tendo em vista que:

“O orçamento é emendado e aprovado em um ano, mas executado ao longo do ano seguinte. Logo, em virtude da flutuação da composição da Câmara dos Deputados, o conjunto de deputados que apresenta e aprova emendas não é o mesmo que exerce mandatos no ano de execução do orçamento. Assim, há deputados que emendam o orçamento e não exercem mandatos (logo, não votam) no ano de sua execução, e há deputados que votam, mas não participaram da elaboração do orçamento e, conseqüentemente, não têm emendas para serem liberadas.”

Neste sentido, as emendas individuais propostas pelos parlamentares não são necessariamente elementos conflitantes da política de governo do poder executivo, haja vista as exceções supramencionadas. Com base no alegado, não se pode afirmar que as emendas sejam concessões do Executivo para com o favorecimento dos redutos eleitorais de cada parlamentar, considerando que as emendas individuais dos parlamentares são inseridas nas prioridades do poder Executivo, que são definidas quando do envio da proposta orçamentária. Desta feita, os congressistas não possuem tanta discricionariedade acerca da alocação de recursos quanto afirma a doutrina majoritária.

Considerando que a dotação destinada a cada parlamentar corresponde ao mesmo montante, Fernando Limongi e Argelina Figueiredo<sup>65</sup> afirmam que as características de cada parlamentar em nada influenciam na real alocação dos recursos, haja vista que a dotação orçamentária é homogênea. Neste sentido, aqueles autores<sup>66</sup> atentam:

“Como os recursos são distribuídos de maneira uniforme, não cabe investigar que grupo de parlamentares, qualquer que seja a sua natureza, perde ou ganha com a alocação feita. A regra adotada para a distribuição de recursos neutraliza a influência de qualquer outro fator que distinga politicamente os parlamentares. Assim, não faz qualquer sentido falar em *log-roll* entre parlamentares para a aprovação de emendas. Não há apoios

<sup>64</sup> LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Processo orçamentário e comportamento legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 737-776, 2005. Disponível em: <[http://www.cebrap.org.br/v2/files/upload/biblioteca\\_virtual/FIGUEIREDO\\_LIMONGI\\_Processo%20orçamentario.pdf](http://www.cebrap.org.br/v2/files/upload/biblioteca_virtual/FIGUEIREDO_LIMONGI_Processo%20orçamentario.pdf)>. Acesso em: 06 maio 2014.

<sup>65</sup> *Ibidem*.

<sup>66</sup> *Idem*.

ou interesses a trocar. Cada um tem seu quinhão assegurado de antemão e não precisa dos votos dos demais para ter seus interesses atendidos. A norma adotada é a do universalismo, garantido por força dos preceitos estabelecidos pelo parecer preliminar elaborado pelo relator geral.”

Esta afirmação baseia-se na alteração do Regulamento Interno da Comissão Mista do Orçamento (CMO) em 1995, na qual se definiu a limitação de vinte emendas individuais a serem propostas por cada parlamentar, bem como estipulou-se um teto máximo em relação ao valor disponível para cada emenda, visando desta forma, findar com qualquer favoritismo ou moeda de barganha que pudesse existir. Portanto, antes da mencionada alteração, aqueles parlamentares que faziam parte das relatorias do orçamento eram beneficiados com a maior alocação de recursos para suas emendas individuais, fato que, segundo os autores, não mais se configura. Portanto, “ao assegurar a distribuição uniforme dos recursos pelos parlamentares, o trabalho do relator geral ganha maior liberdade, na medida em que se vê livre da necessidade de arbitrar a disputa interna por verbas.”<sup>67</sup>.

No caso em tela, a aprovação ou não das emendas não está submetida aos interesses de cada parlamentar, e sim na bancada que estes ocupam no congresso – de oposição ou de situação. Tal é o entendimento de Fernando Limongi e Argelina Figueiredo<sup>68</sup> quando afirmam que “as emendas dos deputados filiados a partidos da coalizão do governo têm maiores chances de serem executadas do que as dos demais parlamentares.”.

Portanto, pode-se concluir que, tendo em vista que as emendas individuais possuem dotação homogênea e representam apenas uma pequena parcela da dotação efetiva do orçamento, não se pode afirmar que os redutos eleitorais de cada parlamentar apenas são favorecidos quando estes votam de acordo com a agenda do Poder Executivo. Conforme suscitado pelos autores, o que diferencia a alocação dos recursos das emendas coletivas, que possuem maior relevância orçamentária, são as filiações partidárias, que se estiverem na base do

---

<sup>67</sup> Ibidem

<sup>68</sup> LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Processo orçamentário e comportamento legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 737-776, 2005. Disponível em: <[http://www.cebrap.org.br/v2/files/upload/biblioteca\\_virtual/FIGUEIREDO\\_LIMONGI\\_Processo%20orçamentario.pdf](http://www.cebrap.org.br/v2/files/upload/biblioteca_virtual/FIGUEIREDO_LIMONGI_Processo%20orçamentario.pdf)>. Acesso em: 06 maio 2014.

governo serão favorecidas e se não estiverem não receberão o mesmo montante disponibilizado a coalizão.

Em contrapartida, no que se refere à incursão do Poder Legislativo na elaboração do plano orçamentário, este é competente para modificar o projeto quando da abertura de créditos adicionais. No entanto, haja vista que a estipulação de tais créditos é definida por decreto presidencial, o Poder Executivo pode vetar ou autorizar a destinação das verbas sugeridas por cada parlamentar. Ainda neste sentido, as propostas de emendas elaboradas pelos parlamentares devem estar de acordo com o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

Portanto, restava aos parlamentares propor emendas coletivas, haja vista que estas possuíam maior relevância no planejamento orçamentário. Porém, conforme explicam Carlos Pereira e Bernardo Mueller<sup>69</sup>:

“Não é raro que parlamentares entrem em acordo com políticos nos estados e municípios para propor emendas individuais – conhecidas como “rachadinhas” – disfarçadas de coletivas, pois consistem na apresentação de emendas genéricas ao orçamento, sem indicação do município onde será aplicado o recurso. Depois de aprovada a emenda, entretanto, os parlamentares enviam para o ministério responsável pela obra uma lista de municípios que deverão ser contemplados na hora da liberação da verba.”

Neste diapasão, não restam dúvidas acerca da distorção dos fundamentos das emendas coletivas, uma vez que estas terminavam por favorecer determinado reduto eleitoral específico, já que possuíam maior dotação do que as emendas individuais.

No que se refere à influência do Poder Executivo na elaboração das propostas orçamentárias, além do apoio às suas iniciativas por parte do Poder Legislativo, este também é fortalecido em virtude do texto constitucional de 1988, o qual delega ao presidente a competência de iniciar matéria legislativa que verse sobre tributação e orçamento federal. Com a promulgação da Constituição de 1988, foram criados instrumentos institucionais que regulam a dotação orçamentária, e conforme mencionado no capítulo anterior, o PPA, a LDO e a Lei Orçamentária

---

<sup>69</sup> PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 265-301, 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v45n2/10789.pdf>>. Acesso em: 29 jul. 2015.

Anual (LOA) são responsáveis por estabelecer as diretrizes e metas orçamentárias e o plano de governo a ser executado nos quatro anos subsequentes. A LOA é composta por orçamentos fiscais, de seguridade social e de investimento das estatais, abrangendo os impostos e as despesas da administração pública, as ações do governo voltas à seguridade social, saúde e previdência e as dotações não fiscais a serem investidas pelo poder público, ou seja, as receitas de capital.

Aos parlamentares apenas eram possíveis proposições de emendas individuais referentes às receitas de capital, que possuem um papel bastante reduzido no quadro orçamentário. Ocorre que, aqueles congressistas de maior prestígio, em decorrência de sua coalizão partidária, na fase de planejamento orçamentário, recorriam aos Ministérios e aos demais órgãos pertencentes ao Poder Executivo para que estes incluíssem em suas pautas dotações voltadas aos seus interesses individuais que posteriormente seriam enviadas ao Congresso. Assim, conforme David Curtinaz Menezes e João Henrique Pederiva<sup>70</sup>, “[...] a adoção do orçamento impositivo beneficiaria os parlamentares da oposição e prejudicaria os parlamentares da situação, pois o Poder Executivo não poderia utilizar-se das despesas discricionárias para premiar ou puni-los.”

Neste diapasão, de acordo com Carlos Pereira e Bernardo Mueller<sup>71</sup>:

“Em outras palavras, esses parlamentares saltam um estágio importante das negociações no Congresso, fazendo constar seus pedidos já no projeto enviado pelo presidente da República. É nessa fase que se dão as negociações mais ardilosas dentro do Poder Executivo, com cada parte buscando alargar seu quinhão do orçamento e o Tesouro procurando conter as reivindicações de todos.”

---

<sup>70</sup> MENEZES, David Curtinaz; PEDERIVA, João Henrique. Orçamento impositivo: elementos para discussão. In: *Congresso CONSAD de Gestão Pública*, n. 7, Brasília, 25, 26 e 27 de março de 2014. Disponível em: <[http://banco.consad.org.br/bitstream/123456789/1137/1/C7\\_PP\\_OR%C3%87AMENTO%20IMPOSITIVO.pdf](http://banco.consad.org.br/bitstream/123456789/1137/1/C7_PP_OR%C3%87AMENTO%20IMPOSITIVO.pdf)>. Acesso em: 22 fev. 2015.

<sup>71</sup> PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 265-301, 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v45n2/10789.pdf>>. Acesso em: 29 jul. 2015.

Como afirmado por parte da doutrina, os problemas decorrentes de todo o sistema orçamentário não são uma decorrência direta das emendas individuais de cada parlamentar, e sim da multiplicidade de partidos que tornam instáveis as coalizões do poder legislativo para com o poder executivo.

Neste diapasão, de acordo com Lucio Remuzat Rennó Junior e Carlos Eduardo Ferreira Pereira Filho<sup>72</sup>, deve-se ressaltar os benefícios provindos da dotação obrigatória de emendas individuais, uma vez que seu papel é fundamental para o desenvolvimento socioeconômico do país, qual seja:

“Recursos oriundos de emendas podem exercer um importante papel na circulação de fundos em localidades que não os receberiam de outra forma, gerando melhorias de infraestrutura, com efeitos diretos no aumento da oferta de empregos (ao menos na construção civil) e na melhoria da qualidade de atendimento à população em áreas como saúde, educação e segurança. As emendas, assim, injetam recursos públicos onde eles são necessários, ampliando a circulação de moeda pelo país e estimulando o desenvolvimento.”

Portanto, coadunando com o já exposto, o Poder Executivo possuía autonomia para vetar as emendas individuais que não estavam em conformidade com o plano de governo por ele sugerido e, aos parlamentares não era permitido alterar a proposta original sobre toda e qualquer despesa, haja vista que as dotações mais importantes do pacote orçamentário são de competência única e exclusiva do Poder Executivo. Desta feita, de acordo com a doutrina explicitada, a problemática acerca das emendas parlamentares consiste no multipartidarismo, que favorece os congressistas que fazem parte da base do governo, e não na obrigatoriedade de repasse de verbas individuais aos parlamentares por meio de emendas.

---

<sup>72</sup> RENNÓ JUNIOR, Lucio Remuzat; PEREIRA FILHO, Carlos Eduardo Ferreira. Gastos públicos, emendas orçamentárias do Legislativo e Inclusão dissipativa nos Municípios brasileiros: 1998 a 2010. *XVIII Prêmio Tesouro Nacional – 2013*, Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/agencia/pdf/EmendasOr%C3%A7amentoEfeitoPositivo.pdf>>. Acesso em: 29 jul. 2015.

## 5. A EMENDA CONSTITUCIONAL N. 86

### 5.1 Características da Emenda Constitucional n. 86

Os questionamentos acerca do caráter autorizativo das emendas parlamentares são suscitados há vários anos, tendo senadores e deputados apresentado diversas propostas para sua alteração. A Proposta de Emenda Constitucional (PEC) originária do Senado – PEC n. 22/2000, de autoria do Senador Antonio Carlos Magalhães, foi remetida à Câmara dos Deputados como PEC n. 353/2013, a fim de estabelecer regras para o Orçamento Impositivo e para o financiamento da saúde, tendo sido posteriormente desmembrada na PEC n. 358/2013, que, por sua vez, apensou a PEC n. 359/2013, para que fosse estabelecido um valor mínimo a ser aplicado anualmente pela União em ações e serviços públicos de saúde. Tal proposta foi por fim promulgada em 17 de março de 2015, tornando-se a Emenda Constitucional (EC) nº86, alterando os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal (CF) de 1988.

Com a alteração do texto constitucional, este<sup>73</sup> passou a vigorar da seguinte forma:

"Art.165. [...].

§ 9º [...].

III – dispor sobre critérios para a execução equitativa, além de procedimentos que serão adotados quando houver impedimentos legais e técnicos, cumprimento de restos a pagar e limitação das programações de caráter obrigatório, para a realização do disposto no § 11 do art. 166.

Art. 166. [...].

§ 9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde.

<sup>73</sup> BRASIL. *Emenda Constitucional n. 86, de 17 de março de 2015. Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que específica*. Brasília, 2015. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc86.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc86.htm)>. Acesso em: 29 jul. 2015.

§ 10. A execução do montante destinado a ações e serviços públicos de saúde previsto no § 9º, inclusive custeio, será computada para fins do cumprimento do inciso I do § 2º do art. 198, vedada a destinação para pagamento de pessoal ou encargos sociais.

§ 11. É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o § 9º deste artigo, em montante correspondente a 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, conforme os critérios para a execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º do art. 165.

§ 12. As programações orçamentárias previstas no § 9º deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica.

§ 13. Quando a transferência obrigatória da União, para a execução da programação prevista no §11 deste artigo, for destinada a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios, independerá da adimplência do ente federativo destinatário e não integrará a base de cálculo da receita corrente líquida para fins de aplicação dos limites de despesa de pessoal de que trata o **caput** do art. 169.

§ 14. No caso de impedimento de ordem técnica, no empenho de despesa que integre a programação, na forma do § 11 deste artigo, serão adotadas as seguintes medidas:

I - até 120 (cento e vinte) dias após a publicação da lei orçamentária, o Poder Executivo, o Poder Legislativo, o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública enviarão ao Poder Legislativo as justificativas do impedimento;

II - até 30 (trinta) dias após o término do prazo previsto no inciso I, o Poder Legislativo indicará ao Poder Executivo o remanejamento da programação cujo impedimento seja insuperável;

III - até 30 de setembro ou até 30 (trinta) dias após o prazo previsto no inciso II, o Poder Executivo encaminhará projeto de lei sobre o remanejamento da programação cujo impedimento seja insuperável;

IV - se, até 20 de novembro ou até 30 (trinta) dias após o término do prazo previsto no inciso III, o Congresso Nacional não deliberar sobre o projeto, o remanejamento será implementado por ato do Poder Executivo, nos termos previstos na lei orçamentária.

§ 15. Após o prazo previsto no inciso IV do § 14, as programações orçamentárias previstas no § 11 não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos justificados na notificação prevista no inciso I do § 14.

§ 16. Os restos a pagar poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira prevista no § 11 deste artigo, até o limite de 0,6% (seis décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.

§ 17. Se for verificado que a reestimativa da receita e da despesa poderá resultar no não cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias, o montante previsto no § 11 deste artigo poderá ser reduzido em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das despesas discricionárias.

§ 18. Considera-se equitativa a execução das programações de caráter obrigatório que atenda de forma igualitária e impessoal às emendas apresentadas, independentemente da autoria.(NR)

Art. 198.[...]

§ 2º [...].

I – no caso da União, a receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro, não podendo ser inferior a 15% (quinze por cento);

§ 3º [...].

I – os percentuais de que tratam os incisos II e III do § 2º;

IV - (revogado).

Art. 2º O disposto no inciso I do § 2º do art. 198 da Constituição Federal será cumprido progressivamente, garantidos, no mínimo:

I - 13,2% (treze inteiros e dois décimos por cento) da receita corrente líquida no primeiro exercício financeiro subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional;

II - 13,7% (treze inteiros e sete décimos por cento) da receita corrente líquida no segundo exercício financeiro subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional;

III - 14,1% (quatorze inteiros e um décimo por cento) da receita corrente líquida no terceiro exercício financeiro subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional;

IV - 14,5% (quatorze inteiros e cinco décimos por cento) da receita corrente líquida no quarto exercício financeiro subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional;

V - 15% (quinze por cento) da receita corrente líquida no quinto exercício financeiro subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional.

Art. 3º As despesas com ações e serviços públicos de saúde custeados com a parcela da União oriunda da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, de que trata o § 1º do art. 20 da Constituição Federal, serão computadas para fins de cumprimento do disposto no inciso I do § 2º do art. 198 da Constituição Federal.

Art. 4º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação e produzirá efeitos a partir da execução orçamentária do exercício de 2014.

Art. 5º Fica revogado o inciso I do § 2º do art. 198 da Constituição Federal.”

O texto final aprovado prevê que o Poder Executivo efetivamente torne obrigatória a execução das Emendas parlamentares até o limite 1,2% da receita corrente líquida (somatório de receitas, excluindo-se as verbas transferidas por força constitucional aos Estados, Municípios e Distrito Federal) do ano anterior, considerando-se que metade do valor total deverá ser destinado aos custeios relacionados à área da saúde. Desta feita, a União deverá, dentro do exercício, empenhar as despesas, executá-las e pagá-las. Caso contrário, se o pagamento não for realizado até o dia 31 de dezembro, os valores serão inscritos em Restos a Pagar no limite de 0,6% da Receita Corrente Líquida do ano anterior. Ademais, a EC



n. 86, com a alteração do art. 198 da CF de 1988, previu novas regras acerca da destinação de recursos da União para a saúde, cujo percentual mínimo será alcançado dentro de um prazo de cinco anos até atingir 15% da receita corrente líquida no ano de 2018.

Algumas considerações devem ser ponderadas acerca dos efeitos produzidos pela alteração da letra da lei. Conforme estipulado no Boletim de Emendas Parlamentares<sup>74</sup> do ano de 2015 produzido pela Câmara dos Deputados

“O montante de execução obrigatória pode ser reduzido em virtude de contingenciamentos e impedimentos de ordem técnica. O contingenciamento incide sobre despesas discricionárias e decorre da necessidade de cumprir a meta de resultado primário. O impedimento de ordem técnica deriva de situações fáticas que impeçam a execução da dotação.”

Neste sentido, caso as dotações não sejam especificadas corretamente e não preencham os requisitos técnicos necessários, poderá ocorrer a dispersão de recursos, que dificulta o controle da destinação final das receitas e favorece a corrupção. Além disso, sendo as dotações genéricas, o fim ao qual se destinam pode visar atingir uma política pública que já esteja sendo contemplada pelos programas de governo existentes, tornando a destinação de receita individual ineficiente.

Mister se faz mencionar o problema decorrente da desconsideração do art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)<sup>75</sup> no tocante ao bloqueio das transferências voluntárias para Estados e Municípios quando estes não cumprirem os limites estipulados na lei referentes à destinação de determinados recursos, *in verbis*:

---

<sup>74</sup> CÂMARA DOS DEPUTADOS. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. *Boletim de Emendas Parlamentares: execução orçamentária e financeira*. Ano 1, n. 1 Brasília : Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2015. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/BoletimEmendasParlamentares.pdf>>. Acesso em: 29 jul. 2015.

<sup>75</sup> BRASIL. *Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências*. Brasília, 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 29 jul. 2015.

Art. 25. Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.

§ 1º São exigências para a realização de transferência voluntária, além das estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias:

I - existência de dotação específica;

II - (VETADO)

III - observância do disposto no inciso X do art. 167 da Constituição;

IV - comprovação, por parte do beneficiário, de:

a) que se acha em dia quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor, bem como quanto à prestação de contas de recursos anteriormente dele recebidos;

b) cumprimento dos limites constitucionais relativos à educação e à saúde;

c) observância dos limites das dívidas consolidada e mobiliária, de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, de inscrição em Restos a Pagar e de despesa total com pessoal;

d) previsão orçamentária de contrapartida.

§ 2º É vedada a utilização de recursos transferidos em finalidade diversa da pactuada.

§ 3º Para fins da aplicação das sanções de suspensão de transferências voluntárias constantes desta Lei Complementar, excetuam-se aquelas relativas a ações de educação, saúde e assistência social.

Conforme o artigo supracitado, as transferências tidas como voluntárias apenas eram possíveis quando se observavam certas imposições legais. Entretanto, como as emendas parlamentares tiveram seu caráter transformado em despesas obrigatórias e não são mais classificadas como sendo despesas voluntárias, o referido artigo não mais se aplica, haja vista que agora estes entes da Federação receberão a injeção de verbas independentemente do cumprimento das obrigações estipuladas na lei. Desta feita, conforme preconiza Marcos Mendes e Fernando Dias<sup>76</sup>, “há, portanto, um enfraquecimento dos mecanismos de imposição de responsabilidade fiscal aos estados e municípios.”.

Em contrapartida, o Estudo Técnico n.1/2014, produzido pela Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, quando ainda tramitava na Câmara a PEC n. 358/2013, que deu origem na EC n. 86, de autoria da

<sup>76</sup> MENDES, Marcos; DIAS, Fernando Álvares Correa. O que é orçamento impositivo? In: *Brasil – Economia e Governo*, 12 de maio de 2014. Disponível em: <<http://www.brasil-economia-governo.org.br/2014/05/12/o-que-e-orcamento-impositivo/>>. Acesso em: 29 jul. 2015.

consultora Márcia Rodrigues Moura<sup>77</sup>, concluiu que “não há conflito entre os dispositivos da LRF e o orçamento “impositivo” previsto na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2014, visto que a obrigatoriedade de execução das emendas individuais não obsta o cumprimento de outros normativos, em particular, aqueles relacionados com as exigências da LRF [...]”. Apesar de não contemplar o art. 25 da LRF, tal entendimento baseia-se no fato de que, tendo em vista que os impedimentos técnicos que impossibilitam a execução das emendas individuais retiram o caráter obrigatório das emendas, estas podem ser contingenciadas por parte do Poder Executivo, em conformidade com o art. 166, § 12 da CF de 1988, incluído pela EC n. 86. Ademais, afirma a autora que o orçamento impositivo não ignorou as condicionantes constantes na legislação, uma vez que atende aos requisitos do *caput* do art. 9º da LRF<sup>78</sup>, no tocante ao contingenciamento de despesas, qual seja:

“Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.”

Outra questão a ser levantada refere-se à problemática existente em torno da troca de favores entre os políticos, pois conforme defendido por parte dos Congressistas, tal Emenda possui o fito de extinguir a barganha política existente entre o Congresso Nacional (CN) e o Poder Executivo, haja vista que as dotações previstas nas emendas parlamentares raramente eram aprovadas e quando eram deveriam estar de acordo com os interesses políticos do Poder Executivo. Com a promulgação da EC n. 86, atualmente cada parlamentar terá direito a receber

---

<sup>77</sup> MOURA, Márcia Rodrigues. *Estudo Técnico nº1/2014 - Possível conflito entre as "travas" e limites da LRF e o orçamento impositivo*. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados. Brasília, 26 de março de 2014. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2014/ET012014OramentoImpositivo.pdf>>. Acesso em: 29 jul. 2015.

<sup>78</sup> BRASIL. *Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências*. Brasília, 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 29 jul. 2015.

aproximadamente R\$ 13,8 milhões para aplicar em seus redutos eleitorais, haja vista o novo caráter impositivo. Todavia, sabe-se que a barganha política existente entre os Poderes não está limitada ao empenho de emendas individuais, pois conforme suscitado por Marcos Mendes e Fernando Dias<sup>79</sup>, “não havendo como barganhar via liberação de emendas, pode-se barganhar por meio da oferta de cargos públicos, de financiamentos subsidiados em bancos federais, etc.”.

Em contrapartida, conforme afirmam Lucio Remuzat Rennó Junior e Carlos Eduardo Ferreira Pereira Filho<sup>80</sup>, a destinação de recursos por meio de emendas individuais também pode proporcionar benefícios sociais e pode ser responsável por diminuir a desigualdade econômica existente entre os entes federativos, ou seja:

Municípios que receberam recursos de emendas parlamentares por mais tempo reduzem a mortalidade infantil, bem como aumentam a geração de emprego formal e incrementam o salário formal na esfera municipal. Há efeitos diretos das emendas em diminuir desigualdades e efeitos indiretos, gerando externalidades positivas como aumento de renda e emprego. Essas são evidências de que iniciativas de políticas locais dos parlamentares geram benefícios distributivos e, conseqüentemente, tem um impacto na redução da desigualdade.

Desta feita, de acordo com os referidos autores, as emendas individuais se corretamente empregadas podem ser responsáveis por distribuir recursos para regiões que não seriam contempladas caso a destinação de receita fosse proveniente de emendas coletivas. Entretanto, Lucio Remuzat Rennó Junior e Carlos Eduardo Ferreira Pereira Filho<sup>81</sup> que “sob certas condições (repetição de emendas no mesmo local após vários anos e alocação de valores acima de certo teto), os efeitos das emendas deixam de ser positivos na inclusão social e geração de desenvolvimento.” Portanto, conforme suscitado anteriormente, a dotação das

---

<sup>79</sup> MENDES, Marcos; DIAS, Fernando Álvares Correa. O que é orçamento impositivo? In: *Brasil – Economia e Governo*, 12 de maio de 2014. Disponível em: <<http://www.brasil-economia-governo.org.br/2014/05/12/o-que-e-orcamento-impositivo/>>. Acesso em: 29 jul. 2015.

<sup>80</sup> RENNÓ JUNIOR, Lucio Remuzat; PEREIRA FILHO, Carlos Eduardo Ferreira. Gastos públicos, emendas orçamentárias do Legislativo e Inclusão dissipativa nos Municípios brasileiros: 1998 a 2010. *XVIII Prêmio Tesouro Nacional – 2013*, Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/agencia/pdf/EmendasOr%C3%A7amentoEfeitoPositivo.pdf>>. Acesso em: 29 jul. 2015.

<sup>81</sup> Ibidem.

emendas deve observar requisitos técnicos que evitam a dissipação de recursos e a destinação de verbas em programas que já contam com um montante suficiente.

Outro ponto que merece ser ressaltado refere-se ao engessamento do orçamento, vez que atualmente o orçamento público encontra-se comprometido em quase sua totalidade por destinações obrigatórias e vinculadas na ordem de previdência social, folha de pagamento de pessoal e encargos sociais, despesa mínima obrigatória em saúde e educação, seguro desemprego e abono salarial, benefício mensal aos deficientes e idosos de baixa renda (Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS) e demais gastos não obrigatórios de relevância política, como por exemplo, as subvenções financeiras do Programa Minha Casa, Minha Vida. Neste sentido, a vigência do orçamento impositivo implicará em uma rigidez ainda maior do orçamento público, comprometendo ainda mais as dotações orçamentárias e reduzindo ao mínimo o poder de discricionariedade e de tomada de decisões do Poder Executivo.

Como afirmam Marcos Mendes e Fernando Dias<sup>82</sup> sobre a então PEC n. 353/2013:

“De acordo com a PEC em análise, o limite de execução obrigatória das emendas passaria a ser de 1,2% da RCL. Tomando-se por base uma RCL de R\$ 639 bilhões em 2012<sup>4</sup>, a execução obrigatória de emendas, se vigente em 2013, equivaleria a R\$ 7,69 bilhões. Isso significa que, se estivesse em vigor em 2012, a execução obrigatória alcançaria 87% do potencial máximo de emendas. Tais despesas, que antes eram discricionárias, passariam a ser obrigatórias. Nessa nova situação, as despesas obrigatórias passariam de 87,9% para 88,7% do orçamento.”

Ademais, a promulgação da Emenda gerou uma série de questionamentos entre os parlamentares, principalmente em se tratando do referido art. 198 da CF de 1988, haja vista que há divergência acerca do real benefício resultante da alteração da letra da lei. Alguns afirmam que, se por um lado o orçamento impositivo outorga maior autonomia ao Congresso Nacional em relação ao Poder Executivo, por outro ela prejudicou os investimentos públicos na saúde, pois estabelece um percentual fixo, que será mensurado em 50% do total destinado

---

<sup>82</sup> MENDES, Marcos; DIAS, Fernando Álvares Correa. O que é orçamento impositivo? In: *Brasil – Economia e Governo*, 12 de maio de 2014. Disponível em: <<http://www.brasil-economia-governo.org.br/2014/05/12/o-que-e-orcamento-impositivo/>>. Acesso em: 29 jul. 2015.

para as emendas individuais com base na Receita Corrente Líquida do ano anterior, de forma progressiva iniciando em 13,2% até atingir 15% em cinco anos. Ou seja, de acordo com alguns senadores, o teto estipulado no que concerne os investimentos a serem destinados à saúde impossibilita que mais recursos sejam empenhados para o Sistema Único de Saúde (SUS) por meio de Lei Complementar, uma vez que a Constituição prevê o limite a ser investido com base na Receita Corrente Líquida e não na Receita Corrente Bruta.

Outra questão refere-se à destinação de recursos provenientes de emendas individuais para outros segmentos que também se aproveitariam da receita. Tendo em vista a obrigatoriedade de alocação de metade dos recursos provenientes das emendas individuais para a área da saúde, as dotações para outras áreas foram reduzidas em comparação com os anos de 2012, 2013 e 2014, conforme se depreende da tabela do Boletim de Emendas Parlamentares<sup>83</sup> divulgado pela Câmara Legislativa, conforme exposto a seguir.

---

<sup>83</sup> CÂMARA DOS DEPUTADOS. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. *Boletim de Emendas Parlamentares: execução orçamentária e financeira*. Ano 1, n. 1 Brasília : Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2015. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/BoletimEmendasParlamentares.pdf>>. Acesso em: 29 jul. 2015.

Tabela 1 – Emendas individuais aprovadas por setor (em milhões de R\$).

Setor	2012		2013		2014		2014-2012	2014-2013
	Quant.	Valor	Quant.	Valor	Quant.	Valor	Valor	Valor
2 – Saúde	2.427	2.208,6	2.329	2.160,8	4.679	4.478,8	2.270,2	2.318,0
5 – Planejamento e desenvolvimento urbano	824	1.537,9	886	1.896,8	1.478	1.299,8	-238,1	-597,0
4 – Educação, cultura, ciência e tecnologia e esporte	2.046	1.663,5	1.732	1.549,7	2.789	956,1	-707,4	-593,6
9 – Agricultura e desenvolvimento agrário	841	1.073,4	778	1.110,0	1.265	595,5	-477,9	-514,5
6 – Fazenda, desenvolvimento e turismo	679	878,0	564	832,8	916	439,0	-438,9	-393,8
7 – Justiça e defesa	584	544,7	461	569,7	830	402,6	-142,2	-167,2
3 – Integração nacional e meio ambiente	331	507,7	265	430,1	453	272,2	-235,5	-158
8 – Poderes do Estado e representação	451	188,1	374	160,9	772	157,3	-30,8	-3,6
10 – Trabalho, previdência e assistência social	472	272,0	277	159,7	488	101,5	-170,5	-58,2
1 - Infraestrutura	16	18,5	13	8,0	15	5,8	-12,7	-2,2
Total	8.671	8.892,5	7.679	8.878,5	9.436	8.708,6	-183,9	-169,9

Fonte: Selor/CN Elaboração: Conof

O boletim parlamentar também aponta que não houve uma alteração substancial proveniente do orçamento impositivo no tocante ao pagamento das emendas individuais, haja vista que o pagamento de cada exercício ainda depende dos restos a pagar das emendas do ano anterior. Ou seja, a real execução das emendas ainda enfrenta obstáculos que comprometem a sua eficácia, conforme se segue na Tabela 2<sup>84</sup> exposta a seguir.

<sup>84</sup> CÂMARA DOS DEPUTADOS. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. *Boletim de Emendas Parlamentares: execução orçamentária e financeira*. Ano 1, n. 1 Brasília : Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2015. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/BoletimEmendasParlamentares.pdf>>. Acesso em: 29 jul. 2015.

Tabela 2 – Pagamentos efetuados entre janeiro e dezembro (em milhões de R\$).

Execução Financeira		2012	2013	2014
Valores nominais	Pago no ano	288,63	139,63	146,10
	Restos a pagar	2.221,90	2.273,60	2.214,60
	Total	2.510,53	2.413,23	2.360,70
% RCL do ano anterior	Pago no ano	0,05	0,02	0,02
	Restos a pagar	0,40	0,37	0,34
	Total	0,45	0,39	0,36

Fonte: Siga (31/12/2014) Execução até 31/12/2014.

No tocante à execução de emendas individuais, o Boletim de Emendas Parlamentares<sup>85</sup> do ano de 2015 afirma que, em virtude da importância das emendas individuais, as emendas coletivas que visavam contemplar as obras de interesse estadual, perderam o seu propósito, haja vista que sua execução tornou-se cada vez mais ineficiente com o passar dos anos em função do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), ou seja:

“A eleição apenas das emendas individuais como objeto do orçamento impositivo, desconsiderando-se as coletivas, pode ser explicada pela reconhecida importância política e eficácia que as iniciativas individuais têm na identificação e atendimento das demandas locais: a proximidade do parlamentar com o eleitor permite-lhe uma definição mais precisa e apurada das necessidades locais. De outro lado, as emendas coletivas perderam prestígio ao longo do tempo, com taxas de execução decrescentes. Seu objeto principal – a viabilização de obras estruturantes de interesse estadual – foi sendo absorvido gradativamente pelas programações do PAC.<sup>86</sup>”

Ademais, para alguns autores resta claro que o orçamento impositivo ocasiona uma rigidez orçamentária extrema, onde a governabilidade encontra-se ainda mais comprometida. Ainda que se direcione 50% do valor destinado às emendas para a área da saúde, faz-se necessário uma análise criteriosa de como se

<sup>85</sup> CÂMARA DOS DEPUTADOS. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. *Boletim de Emendas Parlamentares: execução orçamentária e financeira*. Ano 1, n. 1 Brasília : Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2015. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/BoletimEmendasParlamentares.pdf>>. Acesso em: 29 jul. 2015.

<sup>86</sup> TOLLINI, Helio Martins. *Nota técnica n. 10/2013*. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/jurisprudencia,stf-lei-de-diretrizes-orcamentarias-e-carater-vinculante,36468.html>>. Acesso em: 29 set. 2013.



dará esta destinação, haja vista que, de acordo com Marcos Mendes e Fernando Dias<sup>87</sup>:

“Se as emendas não forem adequadamente peneiradas na fase de apreciação no Congresso, corre-se o risco de substituir despesas em programas planejados e estruturados do Ministério da Saúde por despesas avulsas e pouco articuladas decorrentes das emendas, sem impacto significativo nos indicadores de saúde da população.”

Com isso, cabe ao Poder Executivo influenciar os parlamentares a destinarem a verba que lhes cabe para a saúde de acordo com os programas governamentais previamente estipulados pelo Ministério, a fim de que não sejam destinados recursos de maneira impensada e ineficaz.

Por fim, o Boletim de Emendas Parlamentares<sup>88</sup> do ano de 2015, apresentado pela Câmara dos Deputados, concluiu que a promulgação da Emenda Constitucional poderia ter se dado de outra maneira, aperfeiçoando primeiramente as LDOs para sedimentar o conceito de imposição de repasse de verba individual e definir os critérios para que, posteriormente, qual seja:

“O esforço para alteração do texto constitucional poderia ter sido substituído por alterações específicas nos textos das LDOs (como ocorreu em 2014 e 2015) e das leis complementares sobre finanças públicas, apenas para tornar evidente a existência de força vinculante das leis orçamentárias. A introdução do novo modelo por meio das LDOs, renovadas a cada ano, permitiria aperfeiçoamentos constantes, até a sedimentação dos conceitos a ponto de serem inseridos de forma permanente na Constituição.<sup>89</sup>”

Finalmente, conforme demonstrado, até o presente momento não se chegou a uma conclusão definitiva acerca da eficácia da imposição de transferência de receita aos parlamentares. Parte da doutrina afirma que as emendas individuais são responsáveis por diminuir a desigualdade socioeconômica no país, de

<sup>87</sup> MENDES, Marcos; DIAS, Fernando Álvares Correa. O que é orçamento impositivo? In: *Brasil – Economia e Governo*, 12 de maio de 2014. Disponível em: <<http://www.brasil-economia-governo.org.br/2014/05/12/o-que-e-orcamento-impositivo/>>. Acesso em: 29 jul. 2015.

<sup>88</sup> CÂMARA DOS DEPUTADOS. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. *Boletim de Emendas Parlamentares: execução orçamentária e financeira*. Ano 1, n. 1 Brasília : Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2015. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/BoletimEmendasParlamentares.pdf>>. Acesso em: 29 jul. 2015.

<sup>89</sup> MENDES; DIAS, op. cit., 2014.

efetivamente legitimar a participação popular no âmbito orçamentário em virtude da dotação parlamentar, além de estarem alinhadas com a legislação prevista na CF de 1988, bem como na LRF. Em contrapartida, alguns autores afirmam que o orçamento impositivo foi responsável por tolher ainda mais a discricionariedade do Poder Executivo, além de não findar com o problema da barganha entre os poderes, prejudicar outros segmentos da economia, dentre outros. Neste sentido, uma reestruturação política mais profunda se faz necessária para que o orçamento público em sua totalidade seja realmente eficaz e melhore substancialmente os indicadores sociais.

## 6. PROPOSTAS ALTERNATIVAS AO SISTEMA FINANCEIRO ATUAL

Conforme explicitado, o orçamento impositivo pode ser considerado como sendo uma ferramenta de controle da destinação da receita pública. Porém, até que ponto pode-se afirmar que a verba repassada aos deputados será efetivamente empregada de maneira eficiente ao ponto de diminuir as desigualdades sociais?

Esta medida não seria mais um artifício facilitador de desvio de verbas públicas? Uma vez que caberá a cada representante do Legislativo receber um quinhão relativamente maior para direcioná-lo aos seus redutos eleitorais, será que estas verbas serão alocadas em favor das necessidades da população? Como a história da política brasileira nos tem mostrado no decorrer dos anos, incessantes escândalos de corrupção passaram impunes aos olhos da lei e da sociedade, portanto é difícil crer que o orçamento impositivo remediará tal problema e proporcionará melhores condições de saúde e bem estar para a população brasileira.

Todavia, ao invés de se adotar este modelo impositivo de orçamento, não seria melhor estudar outras medidas capazes de tornar o orçamento público mais eficaz? Uma das soluções propostas pela doutrina encontra-se na ampliação da participação do Poder Legislativo no procedimento orçamentário através da implementação de um mecanismo financeiro norte americano denominado de *rescission*. Esta ferramenta impõe a necessidade de autorização legislativa para a anulação total ou parcial de créditos orçamentários, eliminando desta forma a discricionariedade do Poder Executivo, tendo em vista que não mais lhe seria permitido cancelar qualquer crédito previsto no planejamento autorizado sem a devida explicação ao Poder Legislativo. Conforme prelecionam David Curtinaz Menezes e João Henrique Pederiva<sup>90</sup>:

---

<sup>90</sup> MENEZES, David Curtinaz; PEDERIVA, João Henrique. Orçamento impositivo: elementos para discussão. In: *Congresso CONSAD de Gestão Pública*, n. 7, Brasília, 25, 26 e 27 de março de 2014. Disponível em: <[http://banco.consad.org.br/bitstream/123456789/1137/1/C7\\_PP\\_OR%C3%87AMENTO%20IMPOSITIVO.pdf](http://banco.consad.org.br/bitstream/123456789/1137/1/C7_PP_OR%C3%87AMENTO%20IMPOSITIVO.pdf)>. Acesso em: 22 fev. 2015.

“Tal versão permite alguma flexibilidade orçamentária, tendo em vista que o Poder Executivo poderia deixar de executar as despesas previstas em razão de receitas abaixo do esperado ou do crescimento inesperado de outras despesas prioritárias. Caberia ao referido poder explicar ao Congresso Nacional a razão de não ter executado certos créditos incluídos no orçamento.”

Outra solução proposta seria a ingerência do Poder Legislativo na programação financeira de desembolso. Esta programação consiste na incumbência do Poder Legislativo de ajustar e equilibrar receitas e despesas para que, quando uma despesa for autorizada, tenham em caixa recursos suficientes para cumpri-la. Tendo em vista que atualmente cabe exclusivamente ao Poder Executivo balancear as finanças públicas para controlar a liberação de recursos que se destinarão a uma determinada atividade, a doutrina entende que com a participação do Poder Legislativo perante a regulação de fluxo de crédito público aumentar-se-ia a eficácia da execução do planejamento orçamentário, já que o “controle de caixa” também seria monitorado pelo Poder Legislativo.

Entretanto, mesmo levando-se em consideração que as referidas propostas de melhoria orçamentária têm como fundamento tornar o orçamento-programa atual mais funcional, tais propostas não alteram a estrutura e o procedimento da programação financeira. Portanto, seria mais coerente adotar um novo modelo orçamentário, mesmo considerando-se que alterações no atual sistema podem ser mais difíceis de serem implementadas em virtude do procedimento legislativo vigente. Baseando-se nos modelos orçamentários americanos, pode-se adotar algumas propostas de programas orçamentários, denominados orçamento por desempenho e orçamento por resultado.

O orçamento por desempenho surgiu nos Estados Unidos da América (EUA) em virtude da dificuldade política em se efetivar promessas eleitorais em ações práticas, impondo desta forma medidas de desempenho como o elemento central da administração de programas governamentais. Ou seja, cabe a cada agência governamental elaborar um plano plurianual estratégico de médio prazo e um plano anual de desempenho que possam ser experimentados em projetos-piloto a fim de que se teste a eficiência de cada um deles para posterior aplicação prática. Através de mecanismos de incentivos e penalidades esta ferramenta permite monitorar, medir e avaliar frequentemente o desempenho das agências públicas a

fim de orientar as decisões orçamentárias dos administradores, tornando-os mais eficientes e capacitados.

Portanto, baseando-se no modelo americano, os políticos que porventura são empresários e primam pela eficiência em seus negócios, são mais receptivos à implementação de um programa orçamentário que monitore o desempenho da gestão pública, uma vez que tal característica é imprescindível na gerência de uma empresa. Em contrapartida, aqueles parlamentares que são financiados com recursos de contribuições possuem certo receio na adoção desta medida, uma vez que os favores por eles prometidos seriam mais difíceis de serem concretizados. Como afirma James Giacomoni<sup>91</sup> (2012, p.191):

“[...] os legisladores com altos níveis de experiência empresarial tendem a ser mais receptivos ao PART, enquanto os parlamentares que mais recebem recursos dos comitês de ação política e os com maior tempo de mandato teriam atitudes negativas em face ao mecanismo.”

Outra medida sugerida é o orçamento por resultados, que consiste na ampliação da participação popular na formulação dos orçamentos. Isto seria possível mediante a adoção de um procedimento específico, que primeiramente determina quais são os resultados que mais importam para os cidadãos e em seguida estabelece o preço de cada um deles para, por fim, decidir qual a melhor forma de entregar cada resultado pelo preço estabelecido. Para se ouvir os cidadãos e tornar possível a implementação do orçamento por resultados são necessárias algumas medidas, quais sejam: votação por amostragem da opinião pública, encontros nas prefeituras para discussão acerca das prioridades sociais, parceria com a mídia para fomentar o interesse popular perante as questões sociais e sites na internet que recebam o *feedback* da população. Com isso, o objetivo é transferir o foco do controle orçamentário para os resultados almejados pela população.

---

<sup>91</sup> GIACOMONI, James. *Orçamento público*. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 203.

Neste sentido, o objetivo do orçamento por resultados é a satisfação dos cidadãos em terem seus anseios atendidos, conforme explicita James Giacomoni:

“A ideia central da proposta repousa numa questão prática: ao sustentarem a administração pública por meio dos impostos, os cidadãos devem sentar no banco da direção e explicitar quais os resultados que eles querem em contrapartida aos recursos repassados ao setor público.”

O orçamento por resultados se difere do orçamento participativo que atualmente existe no Brasil por alguns motivos. Primeiramente, o modelo brasileiro não possui a amplitude e o alcance do modelo orçamentário americano. Aqui, não há interesse de se divulgar as audiências públicas através de todas as mídias possíveis, tendo em vista que cabe ao cidadão se interessar em procurar informações acerca das futuras audiências. Outra diferenciação a ser levantada encontra-se na ingerência das destinações de receitas orçamentárias sugeridas em assembleia, uma vez que o modelo americano atribui maior peso e importância às decisões tomadas pelos cidadãos e efetivamente direciona parte da receita àquelas proposições emanadas pela comunidade.

No Brasil, o orçamento participativo existe para que a sociedade debata sobre os temas de seu interesse, porém não é efetivamente implementado pela Administração Pública, ou seja, a sua função precípua de dar destinação específica às prioridades definidas pela sociedade não é efetivada, tornando o orçamento participativo em uma mera ficção. Cabe ressaltar que conforme prelecionam David Curtinaz Menezes e João Henrique Pederiva<sup>92</sup>, em estudo conduzido por Abreu, concluiu-se que a participação popular requer a simplificação da linguagem orçamentária de forma a melhorar a compreensão da sociedade acerca do orçamento.

Portanto, qual seria a melhor medida orçamentária a ser adotada pelo sistema financeiro brasileiro, uma vez que se chega à conclusão de que o procedimento orçamentário está imbuído de diversas manobras políticas que

---

<sup>92</sup> MENEZES, David Curtinaz; PEDERIVA, João Henrique. Orçamento impositivo: elementos para discussão. In: *Congresso CONSAD de Gestão Pública*, n. 7, Brasília, 25, 26 e 27 de março de 2014. Disponível em: <[http://banco.consad.org.br/bitstream/123456789/1137/1/C7\\_PP\\_OR%C3%87AMENTO%20IMPOSITIVO.pdf](http://banco.consad.org.br/bitstream/123456789/1137/1/C7_PP_OR%C3%87AMENTO%20IMPOSITIVO.pdf)>. Acesso em: 22 fev. 2015.

evidenciam a inobservância da utilização de técnica e racionalidade quando da feitura do orçamento?

Com a elucidação do princípio da não afetação, para parte da doutrina evidenciou-se que o engessamento do orçamento público é essencialmente danoso para o equilíbrio de receitas. Neste sentido, o orçamento impositivo, que visa aumentar a vinculação de crédito através de imposição de cumprimento de certa porcentagem de receita destinada às emendas parlamentares, corrobora com o entendimento de que é prejudicial ao equilíbrio econômico e financeiro do país tolher a discricionariedade afeta ao Poder Executivo, pois direcionar um maior contingente de receitas nas mãos dos congressistas é aumentar o caráter político da peça orçamentária, prejudicando o princípio da repartição de poderes, além de tornar o orçamento menos técnico e eficaz e impossibilitando o administrador público de sanar possíveis problemas que porventura se apresentem.

Em contrapartida, parte da doutrina entende que em função do presidencialismo de coalizão, não engessar o orçamento produziria um efeito contrário, haja vista que o Poder Executivo continuaria a exercer o toma lá da cá com o Poder Legislativo a fim de obter apoio político. Desta feita, enrijecer as regras orçamentárias seria aumentar a força da lei orçamentária e efetivamente cobrar o seu real desempenho. Ademais, o orçamento impositivo poderá ter seu alcance alargado, haja vista que a destinação individual de receita de cada parlamentar pode abarcar necessidades de regiões que historicamente não são contempladas e em consequência deste fato diminuir a desigualdade social.

No entanto, no que se refere às soluções propostas para tornar o orçamento financeiro mais eficiente, a afirmação de que com a ampliação da participação do Poder Legislativo o sistema orçamentário seria mais objetivo e assertivo não encontra razão, tendo em vista que, conforme previamente suscitado, ampliar a ingerência do Poder Legislativo na alocação de recursos pode significar um retrocesso no sistema financeiro brasileiro, uma vez que esta medida pode ser responsável por aumentar os índices de corrupção além de diminuir a injeção de receita no Sistema Único de Saúde. Portanto, deve-se instrumentalizar e aperfeiçoar a técnica processual para que efetivamente o orçamento público exerça um papel eficiente na destinação de receitas.

Ainda neste sentido, para se renovar a técnica financeira e torná-la mais eficiente, o ideal seria unir os pressupostos do orçamento de desempenho e do orçamento por resultados. Com a adoção desta medida, o gestor público poderia ser beneficiado caso a programação orçamentária por ele realizada obtivesse sucesso e penalizado caso seu planejamento fosse ineficiente, objetivando sempre os requisitos impostos pelos cidadãos por meio da participação popular.

Cabe ressaltar que, conforme David Curtinaz Menezes e João Henrique Pederiva<sup>93</sup>:

“Souza (2008) lembra que o detalhamento do orçamento público cabe à lei complementar que disporá sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do PPA, da LDO e da LOA, assim como estabelecerá normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta (art. 165, § 9º, CF/88). Ocorre que tal lei complementar não foi aprovada até o presente momento.”

Portanto, a solução para uma medida orçamentária ideal ainda encontra-se inconclusiva, uma vez que o pilar de transformação para um modelo satisfatório, qual seja a Lei Complementar regulatória do sistema financeiro, ainda não foi promulgada. Ademais, o orçamento participativo adotado no Brasil deveria ter sua amplitude alargada e a possibilidade de se auferir o desempenho e eficácia das políticas públicas adotadas pelo administrador deveria ser garantida. Com a adoção de tais medidas, garantir-se-ia que o planejamento orçamentário proposto, embasado em informações técnicas provenientes do programa-piloto executado, fosse mais eficaz e satisfatório aos anseios populares.

---

<sup>93</sup> MENEZES, David Curtinaz; PEDERIVA, João Henrique. Orçamento impositivo: elementos para discussão. In: *Congresso CONSAD de Gestão Pública*, n. 7, Brasília, 25, 26 e 27 de março de 2014. Disponível em: <[http://banco.consad.org.br/bitstream/123456789/1137/1/C7\\_PP\\_OR%C3%87AMENTO%20IMPOSITIVO.pdf](http://banco.consad.org.br/bitstream/123456789/1137/1/C7_PP_OR%C3%87AMENTO%20IMPOSITIVO.pdf)>. Acesso em: 22 fev. 2015.



## CONCLUSÃO

O orçamento é a diretriz econômica do programa de governo estipulado que evidencia as prioridades e as intenções do plano de ação governamental vigente. Atualmente, por ausência de Lei Complementar específica que verse sobre a organização das leis orçamentárias no ordenamento financeiro, o procedimento orçamentário está previsto na Constituição Federal (CF) de 1988, na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), na Lei n. 4.320/64, dentre outras.

Basicamente, o procedimento de elaboração do planejamento orçamentário consiste na iniciativa do Poder Executivo de compor propostas de projetos de leis, quais sejam o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), que serão encaminhados ao Poder Legislativo para abertura de prazo para proposição de emendas que, após aprovação, serão sancionadas pelo Poder Executivo e formarão os projetos de lei definitivos.

Em decorrência da lacuna normativa existente em matéria orçamentária, promulgou-se a Emenda Constitucional (EC) n. 86, que alterou os arts. 165, 166 e 198 da Carta Magna para estabelecer os critérios de execução orçamentária impositiva. Tal emenda possui o objetivo de fortalecer economicamente os Municípios, que historicamente são negligenciados no sistema de repasse de verbas do governo federal, garantir a execução impessoal, igualitária e independente das emendas e dar autonomia política ao Poder Legislativo.

No entanto, conforme demonstrado no presente estudo, os esforços em se fortalecer o governo local e em tornar mais eficiente o processo orçamentário encontram diversos impasses, que historicamente se fundamentam na influência do coronelismo perante a organização eleitoral e na distorcida relação entre o poder privado, o Poder Executivo e o Poder Legislativo.

Neste sentido, fortalecer o Poder Legislativo, em virtude das bases em que este se firma, pode significar a perpetuação do sistema de favoritismo presente nas esferas municipais, haja vista que cada parlamentar pode destinar sua quota de verbas de emendas individuais exclusivamente àqueles particulares que lhes possam proporcionar algum benefício que possa lhes consolidar politicamente.

Portanto, em virtude do desenvolvimento histórico da política brasileira e tendo em vista que a representatividade do poder legislativo se baseia em um sistema coronelista, permeado por votos de cabresto, que não visa a redução da desigualdade social muito menos o desenvolvimento igualitário dos Municípios brasileiros, outorgar a imposição de repasse de verbas ao Poder Legislativo pode produzir um efeito contrário do esperado.

Em contrapartida, parte da doutrina afirma que com a participação do poder Legislativo na proposição de emendas ao orçamento e com o consequente aumento da representatividade, evidencia-se a inserção dos interesses sociais na pauta orçamentária, tendo em vista que, em tese, o parlamento é o representante legitimado a responder por todas as necessidades daqueles que os elegeram.

Antes da promulgação da EC n. 86, as emendas parlamentares possuíam caráter autorizativo, haja vista que quando apresentadas ao Executivo para sanção este podia negociar a liberação de receita para as emendas. Ou seja, o Poder Executivo tinha discricionariedade para decidir acerca da liberação ou não das emendas individuais. Em decorrência deste fato, parte da doutrina afirma que verificava-se a politização do orçamento, uma vez que em virtude do presidencialismo de coalizão, no qual o Executivo controla a agenda legislativa, logrando aprovar a maioria de suas proposições porque ancorado por sólido e consistente apoio partidário, a bancada governista podia optar por privilegiar seus pares presentes nas duas casas do Congresso e perpetuar a barganha política entre os poderes no constante à liberação da verba pública para o cumprimento das emendas propostas.

Atualmente, com a promulgação da referida emenda e a consequente imposição de transferência obrigatória de parte da receita para as emendas individuais, tentou-se findar com o sistema de barganha entre os poderes e tolher o poder discricionário do Executivo. Deste modo, garantiu-se que cada parlamentar obtivesse a certeza de recebimento de receitas, desde que observados os critérios técnicos e legais para liberação de verbas, livrando-os da interferência política do Executivo.

Entretanto, a ingerência do Executivo perante o Legislativo não se concretiza apenas em virtude da liberação ou não de verbas, haja vista que conforme demonstrado, a oferta de cargos públicos também se caracteriza como

uma forma de “toma lá dá cá” entre os poderes. Neste sentido, o mais provável é que o mecanismo de barganha por meio de emendas seja substituído por outro tipo de barganha. O perigo é que os novos mecanismos sejam menos transparentes ou lesivos à eficiência da ação pública. Portanto, um novo sistema de governabilidade se faz necessário, vez que a relação entre os poderes tem como alicerce a troca de favores e o privilégio dos interesses individuais dos gestores e parlamentares em detrimento do bem comum.

Outrossim, obstar o poder discricionário do Executivo pode resultar em um engessamento ainda maior do orçamento que já é comprometido em aproximadamente 90% com dotações específicas vinculadas por lei. Neste sentido, dificulta-se a governabilidade, pois o chefe do Executivo possui pouca liberdade para direcionar a economia em conformidade com os planos de governo estipulados nas leis orçamentárias por ele sancionadas. Neste tocante, limitar a liberdade do Executivo acaba transformando o administrador público em um agente despreocupado com as alterações econômicas de curto prazo e separa ainda mais direito e economia.

Cabe ressaltar que, nos moldes em que foi aprovado, ao orçamento impositivo faltou objetivação para sua implementação, visto que primeiramente seus conceitos e seus critérios técnicos e legais deveriam ser sedimentados por meio do aperfeiçoamento das LDOs para que depois se alterasse o texto constitucional. Deste modo, se evitaria o incentivo à corrupção e as dotações genéricas que dispersam a alocação de recursos e que tornam a programação orçamentária ineficiente.

Portanto, alguns problemas em relação à promulgação da emenda foram levantados, uma vez que conforme elucidado, constatou-se que a implementação do orçamento impositivo de fato não ocasionou mudanças substanciais no atual sistema de barganha existente entre os Poderes Executivo e Legislativo, não findou com o clientelismo, já que com a garantia de acesso ao erário público por parte dos parlamentares facilita-se o surgimento de corrupção e mau gerenciamento do bem público, não favoreceu o aumento de repasse de verbas para a saúde, haja vista que estabeleceu um percentual fixo a ser destinado para a área, não favorece a diminuição das desigualdades regionais, vez que por não possuir um critério técnico-legal bem estipulado os parlamentares podem destinar verbas provenientes de

emendas sem observar os programas sociais que já estão em andamento, além de abrir a possibilidade de um mesmo programa governamental ou um mesmo município poder receber verba de emenda além do necessário em detrimento de outro que realmente necessite, dentre outros fatores.

Cabe salientar que com a promulgação da emenda pode-se favorecer a satisfação dos interesses pessoais de cada congressista, pois o direcionamento de verbas pode ser destinado a determinado ente privado que tenha interesse em beneficiar a campanha política do parlamentar, uma vez que os métodos de controle e fiscalização de repasse de receita não são eficientes e transparentes o suficiente para monitorar a destinação final do montante cabido a cada parlamentar. Portanto, se faz necessário uma reforma política muito mais densa para que o orçamento seja livre de interesses políticos ou interferências negativas para que seja efetivamente técnico e atenda os interesses sociais.

Por fim, conclui-se que é necessária uma reflexão aprofundada acerca do tema exposto, uma vez que como o orçamento público representa o reflexo do viés econômico e social que orienta toda a atuação estatal, afetando diretamente os mais diversificados setores da sociedade, ele deve passar por um período de observação para que se aprimorem seus mecanismos até que estes estejam consolidados e atinjam o fim ao qual se destinam.

## REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique. A Democracia brasileira vai bem mas requer cuidados. In: *Como vão a democracia e o desenvolvimento do Brasil?* Rio de Janeiro: José Olympio, 2001.

BALEEIRO, Aliomar. *Uma introdução à ciência das finanças*. Rio de Janeiro: Forense, 1960.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 29 jul. 2015.

\_\_\_\_\_. *Emenda Constitucional n. 86, de 17 de março de 2015. Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica*. Brasília, 2015. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc86.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc86.htm)>. Acesso em: 29 jul. 2015.

\_\_\_\_\_. *Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências*. Brasília, 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 29 jul. 2015.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. *Boletim de Emendas Parlamentares: execução orçamentária e financeira*. Ano 1, n. 1 Brasília : Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2015. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/BoletimEmendasParlamentares.pdf>>. Acesso em: 29 jul. 2015.

DALLARI, Adilson Abreu. Orçamento impositivo. In: *Orçamentos públicos e Direito Financeiro*. Obra Coletiva sobre a coordenação de José Maurício Conti e Fernando Facury Scaff. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

GIACOMONI, James. *Orçamento público*. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

PINHEIRO, Luís Felipe Valerim. Rumo ao orçamento impositivo: A delimitação da ação administrativa pelas leis orçamentárias. In: *Orçamentos Públicos e Direito*

*Financeiro*. Obra Coletiva sobre a coordenação de José Maurício Conti e Fernando Facury Scaff. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

HARADA, Kiyoshi. *Direito financeiro e tributário*. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

KANAYAMA, Rodrigo Luís. A ineficiência do orçamento público impositivo. *Revista de Direito Público da Economia*, Belo Horizonte, a. 7, n. 28, p. 127-144, out./dez. 2009. Disponível em: <[http://www.academia.edu/1353972/A\\_inefici%C3%A2ncia\\_do\\_or%C3%A7amento\\_p%C3%BAblico\\_impositivo](http://www.academia.edu/1353972/A_inefici%C3%A2ncia_do_or%C3%A7amento_p%C3%BAblico_impositivo)>. Acesso em: 29 jul. 2015.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o Município e o regime representativo no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

LEITE, Harrison Ferreira. *Autoridade da Lei Orçamentária*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes. Algumas observações sobre orçamento impositivo no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n. 26, p. 5-15, jun./dez. 2003. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/56/66>>. Acesso em: 1º out. 2013.

LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil. Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. *Novos Estudos*, n. 76, p. 17-41, nov. 2006. Disponível em: <[http://www.cebrap.org.br/v2/files/upload/biblioteca\\_virtual/LIMONGI\\_A%20democracia%20no%20Brasil.pdf](http://www.cebrap.org.br/v2/files/upload/biblioteca_virtual/LIMONGI_A%20democracia%20no%20Brasil.pdf)>. Acesso em: 02 mar. 2014.

\_\_\_\_\_; FIGUEIREDO, Argelina. Processo orçamentário e comportamento legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 737-776, 2005. Disponível em: <[http://www.cebrap.org.br/v2/files/upload/biblioteca\\_virtual/FIGUEIREDO\\_LIMONGI\\_Processo%20orcamentario.pdf](http://www.cebrap.org.br/v2/files/upload/biblioteca_virtual/FIGUEIREDO_LIMONGI_Processo%20orcamentario.pdf)>. Acesso em: 06 maio 2014.

MENDES, Marcos; DIAS, Fernando Álvares Correa. O que é orçamento impositivo? In: *Brasil – Economia e Governo*, 12 de maio de 2014. Disponível em: <<http://www.brasil-economia-governo.org.br/2014/05/12/o-que-e-orcamento-impositivo/>>. Acesso em: 29 jul. 2015.

MENEZES, David Curtinaz; PEDERIVA, João Henrique. Orçamento impositivo: elementos para discussão. In: *Congresso CONSAD de Gestão Pública*, n. 7, Brasília, 25, 26 e 27 de março de 2014. Disponível em:

<[http://banco.consad.org.br/bitstream/123456789/1137/1/C7\\_PP\\_OR%C3%87AMEN TO%20IMPOSITIVO.pdf](http://banco.consad.org.br/bitstream/123456789/1137/1/C7_PP_OR%C3%87AMEN TO%20IMPOSITIVO.pdf)>. Acesso em: 22 fev. 2015.

MOURA, Márcia Rodrigues. *Estudo Técnico nº1/2014 - Possível conflito entre as "travas" e limites da LRF e o orçamento impositivo*. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados. Brasília, 26 de março de 2014. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2014/ET012014OramentoImpositivo.pdf>>. Acesso em: 29 jul. 2015.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 265-301, 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v45n2/10789.pdf>>. Acesso em: 29 jul. 2015.

RENNÓ JUNIOR, Lucio Remuzat; PEREIRA FILHO, Carlos Eduardo Ferreira. Gastos públicos, emendas orçamentárias do Legislativo e Inclusão dissipativa nos Municípios brasileiros: 1998 a 2010. *XVIII Prêmio Tesouro Nacional – 2013*, Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/agencia/pdf/EmendasOr%C3%A7amentoEfeitoPositivo.pdf>>. Acesso em: 29 jul. 2015.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Ag.Reg. no Recurso Extraordinário com Agravo 639.337 São Paulo*. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília. 23 de agosto de 2011. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=627428>>. Acesso em: 29 ago. 2015.

TOLLINI, Helio Martins. *Nota técnica n. 10/2013*. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/jurisprudencia,stf-lei-de-diretrizes-orcamentarias-e-carater-vinculante,36468.html>>. Acesso em: 29 set. 2014.

VIEIRA, Laércio Mendes; MUELLER, Bernardo. Uma análise política e positiva do processo orçamentário. In: *Economia pública brasileira: orçamentos*. Obra Coletiva sobre a organização de Maria da Conceição Sampaio de Souza, Isaías Coelho, Flávio Rabelo Versiani e Maria Eduarda Tannuri-Pianto. Brasília: ESAF, 2010.

SOUSA, Francisco Hélio de. O Caráter Impositivo da Lei Orçamentária Anual e seus Efeitos no Sistema de Planejamento Orçamentário. Brasília, 2008. Disponível em: [http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio\\_TN/XIIIpremio/sistemas/2tosiXIIIPTN/Carater\\_Impositivo\\_Lei\\_Orcamentaria.pdf](http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/XIIIpremio/sistemas/2tosiXIIIPTN/Carater_Impositivo_Lei_Orcamentaria.pdf) . Acesso em: 12 mai.2014.